Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Beleidsdoorlichting 'Ambitieus Leerklimaat'

Alsmede kort verslag van het beleid 'Brede Scholen'

Colofon

Titel	Beleidsdoorlichting 'Ambitieus Leerklimaat'
Uitgebracht aan	Voorzitter begeleidingscommissie
Datum	6 november 2014
Kenmerk	ADR/2014/1539

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1 Samenvatting

Deze beleidsdoorlichting heeft zich gericht op de maatregelen die het beleid Ambitieus leerklimaat uitvoeren, zoals dat verwoord is in de Beleidsagenda 2012 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Alle onderwijssectoren hebben aan dit beleid in meer of mindere mate hun specifieke invulling gegeven. De hoofdlijnen van dit beleid zijn:

- het bevorderen van opbrengstgericht werken (PO en VO)
- een intensievere inzet van onderwijstijd (alle sectoren)
- de verlaging van het aantal (zeer) zwakke en onderpresterende scholen en opleidingen (alle sectoren)

Algemene conclusie
Deze beleidsdoorlichting komt eigenlijk te vroeg. Het beleid rond het Ambitieus leerklimaat dat is verwoord in de Beleidsagenda 2012 is nog nauwelijks tot wasdom gekomen. Veel maatregelen zijn nog niet ingevoerd of in een prille fase van uitvoering. Evaluaties naar de effecten kunnen daarom pas later worden uitgevoerd en zijn soms ook niet gepland. Uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid is daarom (nog) niet mogelijk. In dit rapport richten we ons op de huidige stand van zaken en de plausibiliteit van de onderbouwing van het beleid. Van een gelijkvormig OCW breed beleid rond het Ambitieus leerklimaat is geen sprake. Elke onderwijssector voert onder deze titel haar eigen maatwerk speerpunten uit, in haar eigen tempo en passend bij de structuur en werkwijze van het betreffende onderwijsveld.

Op basis van, met name, de plausibiliteit van de beleidsonderbouwing(en) en de eerste signalen over de implementatie van de maatregelen, hebben we een voorzichtig positieve verwachting over de effectieve werking van onderdelen van het ingezette beleid rond Ambitieus leerklimaat in de verschillende onderwijssectoren. De komende tijd blijkt echter of deze verwachting daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Een actualisatie van deze doorlichting en haar thema's in 2017 lijkt ons daarom raadzaam. Daarbij bevelen wij aan om vooraf expliciet te formuleren op welke beleidsuitgangspunten daadwerkelijke effectmeting mogelijk is. Betreffend evaluatieprogramma zal bij voorkeur in samenhang met de andere beleidsthema's rond de overkoepelende doelstelling 'prestaties van leerlingen en studenten omhoog', worden ontworpen en uitgevoerd.

Deelconclusies

Opbrengstgericht werken in het primair en voortgezet onderwijs

In zowel het PO als het VO is de probleemanalyse rond het opbrengstgericht werken helder. Ook de middelen die ervoor worden ingezet: het leerlingvolgsysteem ondersteund door flankerend beleid. De plausibiliteit van het beleid is ex ante onderbouwd via Nederlands onderzoek door de onderwijsinspectie en de universiteit Twente en via internationale studies naar beter presterende scholen. In het PO is het leerlingvolgsysteem per schooljaar 2014-2015 verplicht. In het VO is het wetsvoorstel dat de invoering van de diagnostische tussentijdse toets (dtt) en het verplichte gebruik van een leerlingvolgsysteem regelt (initieel per 1 augustus 2015) aangehouden. De toets is een belangrijke actie om opbrengstgericht werken te stimuleren en wordt de

komende jaren samen met het onderwijsveld verder ontwikkeld in pilots. De implementatie op de scholen moet nu verder vorm krijgen.
Vanuit het onderwijsverslag 2012-2013 van de Inspectie van het Onderwijs weten we dat bij zowel PO als VO de invoering en toepassing van het opbrengstgericht werken moeizaam gaat. In haar reguliere werkzaamheden constateert de Inspectie voor het Onderwijs dat verdere professionalisering van leraren noodzakelijk is om opbrengstgericht werken volledig in te kunnen voeren. De eerste tussenresultaten worden zichtbaar in het schooljaar 2016/17 en een evaluatie van de eindresultaten verschijnt in 2019/2020.
Het opbrengstgericht werken en het verlagen van het aantal zwakke scholen in het (V)SO heeft met de invoering van de Wet Kwaliteit (V)SO een positieve impuls gekregen. In het (V) SO worden deze doelstellingen in samenhang bekeken. Door het inzichtelijk maken en gebruiken van een ontwikkelingsperspectief per leerling kunnen ambitieuzere plannen gerealiseerd worden dan voorheen. De Inspectie van het Onderwijs is in 2012 gestart met een meerjarenonderzoek naar de opbrengsten.

Intensievere inzet van de onderwijstijd

PO en VVE
Voor de onderbouwing van het beleid is veel onderzoek beschikbaar op basis waarvan de maatregelen in VVE (voor de G37) en PO zijn geformuleerd. Het beleid is in gang gezet en beschreven in de Bestuursafspraken 2012-2015. Tevens is de ondersteuningstructuur vormgegeven. De eerste evaluaties, onder andere van de van de Wet OKE en het OAB, zijn in eerst maart 2015 beschikbaar. Uitspraken over doelmatigheid en doeltreffendheid naar de specifieke maatregelen uit de beleidsagenda 2012 voor het uitbreiden en stimuleren van VVE, schakelklassen en zomerscholen zijn daarom nu nog niet mogelijk. Wel is er inmiddels onderzoek gedaan naar de ondersteuning van gemeenten om de bestuursafspraken te realiseren. Over het algemeen zijn gemeenten tevreden over de ondersteuning.

VO
In het VO is geen beleid in uitvoering dat ten doel heeft onderwijstijd te intensiveren. In het VO wordt wel al een aantal jaren toegezien op voldoende onderwijstijd (tegengaan lesuitval) door scherpe handhaving van de urennorm. Het huidige VO-beleid op het gebied van onderwijstijd is erop gericht de beschikbare onderwijstijd zo doelmatig mogelijk in te zetten, waarbij maatwerk, modernisering en flexibiliteit kernbegrippen zijn. De huidige wettelijke kaders (operationeel sinds 1/8/2013) geven hiervoor een eerste aanzet, en met de beoogde wet Modernisering onderwijstijd VO zal deze ambitie vanaf 1/8/2015 verder gestalte krijgen. Met het wetsvoorstel Modernisering onderwijstijd VO wordt beoogd meer ruimte te geven voor professionele, schooleigen keuzes. Het wetsvoorstel is momenteel in procedure bij de Tweede Kamer.

MBO
De basis voor de beleidsvorming rond intensivering van de onderwijstijd en inkorten van mbo-opleidingen bestaat uit signalen uit het veld – MBO-instellingen – en historische ontwikkelingen. De plausibiliteit van het beleid is niet aanvullend onderbouwd via ex ante onderzoek. De basis van het beleid is inmiddels in wetgeving vastgelegd. Deze wet Doelmatige Leerwegen, waarin het verkorten en intensiveren van alle beroepsopleidingen is geregeld, is per 1 augustus 2014 doorgevoerd. Een evaluatie van de invoering van de wet is voorzien in 2015. Kwaliteitsafspraken (=prestatieafspraken) met MBO-instellingen worden eind 2014 afgerond, waarna in 2017 een mid-term review is gepland. Een effectonderzoek waarbij de bijdrage van de afzonderlijke maatregelen (verkorten en intensiveren) wordt onderzocht, is voorzien in 2015.

HO
In het hoger onderwijs wordt voor de hoofdlijn onderwijsintensivering in deze beleidsdoorlichting naar één overkoepelende maatregel gekeken: prestatieafspraken met het instellingsbestuur. De basis voor het beleid komt voort uit de inzichten uit het rapport Veerman[1] waarin kwaliteit en het belonen van profilering sterk naar voren komen en uit de evaluatie van de meerjarenafspraken door de Inspectie van het Onderwijs[2]. Het blijkt dat alle instellingsbesturen zonder uitzondering kwalitatief voldoende prestatieplannen hebben ingediend op de thema's onderwijskwaliteit en studiesucces, profilering en zwaartepuntvorming en valorisatie. Deze plannen zijn beoordeeld door een speciaal daarvoor ingestelde reviewcommissie. We concluderen dat het doel 'opstellen prestatieafspraken' daarmee behaald is.
De afspraken zijn niet vrijblijvend. Aan de prestatieafspraken zijn financiële consequenties verbonden. De regels hiervoor zijn vastgelegd in de experimenteer AMvB 'Prestatiebekostiging Hoger Onderwijs'. De doelstelling uit de beleidsagenda van 2012 een 'bonus-malusregeling' als onderdeel van de prestatieafspraken in te voeren, is daarmee behaald.
Er is geen effectonderzoek naar het instrument prestatieafspraken voorzien. Over een causale relatie tussen het instrument en de doelbereiking zal dan ook geen informatie beschikbaar komen. Wel wordt het experiment prestatiebekostiging geëvalueerd, op basis van de volgende criteria: de onderwijskwaliteit en het studiesucces bij de instellingen waaraan bekostiging is toegekend, is verbeterd; profiel en zwaartepuntvorming en valorisatie bij de instellingen waaraan bekostiging is toegekend, is versterkt; en de mate waarin de procedure die in dit besluit is voorgeschreven efficiënt is, mede in relatie tot de administratieve lasten. Ook biedt de informatie die de instellingen jaarlijks in hun jaarverslag zullen presenteren over de mate van doelrealisatie en welke middelen daarvoor zijn ingezet, een indicatie voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.
Het stimuleren van nominaal studeren is vormgegeven door experimenten in de wet- en regelgeving over bindend studieadvies. Er zijn nog geen resultaten en/of effecten van het experiment 'Uitbreiding bindend studieadvies' beschikbaar. De eerste deelnemers (drie HO-instellingen) aan het experiment 'uitbreiding bindend studieadvies zijn begonnen met ingang van het studiejaar 2013-2014 (een vierde instelling is begonnen met ingang van het studiejaar 2014-2015). De eerste studenten van de deelnemende opleidingen zullen tegen de zomer van 2015 eventueel een bindend studieadvies krijgen. Medio 2018 wordt het experiment geëvalueerd.

Verlaging van het aantal zwakke scholen en opleidingen

PO
De aanpak van (zeer) zwakke scholen is een aanscherping van bestaand beleid. De beleidsdoelstelling is gerealiseerd: het aantal (zeer) zwakke scholen in het PO is de afgelopen jaren gedaald. Er zijn geen specifieke onderzoeken gepland naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de verscherpte aanpak (zeer) zwakke scholen en het aankomende wetsvoorstel. De reden daarvoor is dat dit een beperkte wijziging betreft en het effect hiervan moeilijk is te isoleren van het lopend beleid en van andere regionale aanpakken. Er worden weinig aanvullende middelen ingezet bij de verscherping. De doelbereiking van het totale beleid wordt wel gemeten. De doelbereiking van de aanpak (zeer) zwakke scholen wordt onderzocht door de

[1] Rapport Commissie o.l.v. Prof dr. Cees Veerman, Differentiëren in drievoud. Advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, 2010.
[2] Inspectie van het Onderwijs, Evaluatieonderzoek meerjarenafspraken over studiesucces en onderwijskwaliteit. Tussenrapportage landelijke inventarisatie, Utrecht 2011.

Inspectie van het Onderwijs, die nu ook meet hoe lang zeer zwakke scholen erover doen om te verbeteren.

VO

De aanpak van (zeer) zwakke scholen is een voorzetting van bestaand beleid vanaf 2007 en is sinds 2012 aangescherpt door de termijn voor verbetering te verkleinen. Het aantal (zeer) zwakke scholen is in de periode 2007 - 2014 afgenomen. Er zijn geen streefwaarden benoemd sinds 2012. Het beperken van het aantal (zeer) zwakke scholen wordt via monitoring en gerichte en verscherpte verbetertrajecten met ondersteuningsaanbod gerealiseerd. Net als bij PO zijn er geen specifieke evaluaties gepland op de effecten van de aanscherping van het beleid rond (zeer) zwakke scholen. De doelbereiking van het totale beleid wordt wel gemeten.

In zowel PO als VO is de maatregel ‘predicaat Excellent’ in uitvoering genomen en vanaf 2012 zijn er 128 certificaten uitgereikt.

MBO

Het betreft twee maatregelen: de wettelijke aanwijzingsbevoegdheid van de minister en het op orde krijgen van (zeer) zwakke onderwijsprocessen. De Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs (Stb. 2013, nr. 558) met aanwijzingsbevoegdheid is van kracht sinds 1 januari 2014 en is tot nu toe nog niet benut in het MBO. Op deze manier heeft de minister een extra mogelijkheid om falende bestuurders en toezichthouders te corrigeren. In deze wet is geen evaluatiebepaling opgenomen.

Het beleid, en met name de werkwijze, rond het op orde krijgen van (zeer) zwakke onderwijsprocessen is sinds 2012 aangescherpt. Het mogelijk intrekken van de onderwijslicentie als verbetering niet binnen een jaar optreedt, is explicieter gemaakt. De doelbereiking wordt gemonitord via het jaarlijkse onderwijsverslag van de Inspectie van het Onderwijs en generieke rapportages van het ondersteuningsprogramma MBO15. Op basis van deze rapportages kunnen in dit stadium nog geen conclusies worden getrokken over de effectiviteit van het verscherpte beleid.

HO

De Beleidsagenda 2012 vermeldt dat in het hoger onderwijs de Inspectie voor het Onderwijs een grotere rol krijgt, het accreditatiestelsel wordt verscherpt en toetsing en examinering extern worden gevalideerd, zeker in het HBO. Verder krijgt de minister in het HBO een aanwijzingsbevoegdheid. Sinds 2012 is de beleidsdynamiek rond Ambitieus leerklimaat hoog. Als we ons beperken tot de Beleidsagenda 2012 constateren we dat 3 van de 4 maatregelen zijn doorgevoerd. Centraal bij deze onderwerpen is de Wet Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs die divers momenten van in werking treden kent. De grotere rol voor de Inspectie van het Onderwijs is niet doorgevoerd. De verscherping van het accreditatiestelsel heeft plaatsgevonden door betreffende wijzigingen in de wet die per 1 januari 2014 in werking is getreden. Voor de validatie van toetsing en examinering lopen er tot in 2017 diverse pilots. Over de effectiviteit van deze maatregelen komt in 2014 (mid-term review) en eind 2017 (eindrapportage) informatie beschikbaar. De aanwijzingsbevoegdheid van de minister is inmiddels per 1 januari 2014 van kracht en is tot nu toe nog niet benut in het HO.

2 De beleidsdoorlichting

Periodiek moet het beleid van de Rijksoverheid geëvalueerd worden, waarbij wordt gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde overheidsbeleid. Dit is weergegeven in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie 2013 (RPE) [3].
Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een syntheseonderzoek: een beleidsdoorlichting vat bondig samen wat bekend is over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van een beleidsartikel in de begroting of een onderdeel daarvan. Een beleidsdoorlichting bekijkt alle instrumenten in hun onderlinge samenhang. Specifiek kijkt een beleidsdoorlichting naar de mate waarin de beleidsdoelstelling, dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten, wordt gerealiseerd (doeltreffendheid) en naar de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid (doelmatigheid).

2.1 De onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag van deze doorlichting luidt: 'In hoeverre is het beleid 'Ambitieus leerklimaat', zoals verwoord in de OCW Beleidsagenda 2012[4], doeltreffend en doelmatig?'
Conform de RPE wordt in dit onderzoek tenminste aandacht besteed aan:

- de afbakening van het onderzochte beleidsterrein
- de motivering van het beleid en daarmee beoogde doelen
- de beschrijving van het beleidsterrein en daarmee gemoeide uitgaven
- het overzicht van uitgevoerde onderzoeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid, inclusief een motivatie van het evaluatieprogramma
- de effecten van het gevoerde beleid en analyse en beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid waarbij de onderlinge samenhang van instrumenten in ogenschouw genomen wordt

2.2 De verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid

De verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid voor het onderwijsbeleid vloeit voort uit de betreffende wetgeving. De minister is verantwoordelijk voor een onderwijsstelsel dat zodanig functioneert dat het onderwijs en de opleidingen aansluiten bij de talenten en de ambities van individuele leerlingen en studenten bij de behoeftes van de maatschappij. In het bijzonder is de minister verantwoordelijk voor de toegankelijkheid van het onderwijs, de rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen voor het onderwijs en het borgen van de onderwijs- en opleidingskwaliteit. De instrumenten die zij tot haar beschikking heeft zijn:

- het uitvaardigen van wet- en regelgeving
- het verstrekken van bekostiging, subsidies en opdrachten
- het houden van toezicht
- het voeren van een dialoog met belanghebbenden
- zo nodig het actief voeren van regie[5]

[3] Regeling Periodiek evaluatieonderzoek, Staatscourant 2012 nr. 18352, 11 september 2012
[4] Beleidsagenda 2012 in 'Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van OCW. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33000 VIII, nr. 2
[5] Uit begroting 2012 artikel 1 Primair Onderwijs (blz. 25)

Uit deze opsomming blijkt dat de minister lang niet altijd iets kan voorschrijven en ook rekening houdt met de autonomie van onderwijs- en opleidingsinstellingen. Desondanks is de minister verantwoordelijk voor het borgen van de onderwijskwaliteit in het kader van de beleidsagenda 2012. Het Rijksbeleid krijgt in deze constellatie sterk het karakter van het stimuleren van een ambitieus leerklimaat, waarin leerlingen en studenten optimaal worden uitgedaagd door docenten en schoolbegeleiders.

2.3 De aanpak

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door de Auditdienst Rijk (ADR) in de periode juni t/m oktober 2014. De ADR wordt in de RPE aangemerkt als één van de onafhankelijke deskundigen die kan worden betrokken in de doorlichting om te waarborgen dat het onderzoek voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen.

De beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek. Er is uitsluitend gebruik gemaakt van reeds beschikbare informatie en onderzoeksmateriaal. Er is geen aanvullend eigenstandig inhoudelijk onderzoek verricht.
Bij de beoordeling van het beschikbare informatie en onderzoeksmateriaal om een uitspraak te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid is de volgende ‘getrapte’ aanpak gekozen:

- Bepalen mate van doelbereiking; kan op basis van (‘SMART’) geformuleerde doelstellingen en beschikbare informatie uitspraak over de (mate) van doelbereiking gedaan worden? Het kan hier gaan om een momentopname, maar ook over doelbereiking over verloop van tijd (monitoring). Wat is de mate van doelbereiking geweest?
- Beoordelen instrumentrealisatie; duiding van het instrument en daaraan gerelateerde uitgaven.
- Beoordelen van de mate van de effectiviteit van het beleid(instrument); in welke mate blijkt dat het beleid(sinstrument) aantoonbaar aan de doelbereiking heeft bijgedragen? Is er inzicht in de causale relaties tussen het beleidsinstrument en gerealiseerde doel? Dit zijn zogeheten effectonderzoeken.
- Goed effectonderzoek is niet altijd uitvoerbaar en/of kostbaar in relatie tot ingezette middelen. Is er dan andere informatie beschikbaar op grond waarvan een indicatie van de effectiviteit kan worden gegeven (plausibiliteit)?
- Beoordelen mate van doelmatigheid via de verhouding van ingezet budget en gerealiseerde effectiviteit. Als over de effectiviteit geen enkele uitspraak gedaan kan worden, is het gevoerde beleid doorgaans niet doelmatig.
- Op basis van voorgaande punten wordt een samenvattende conclusie getrokken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

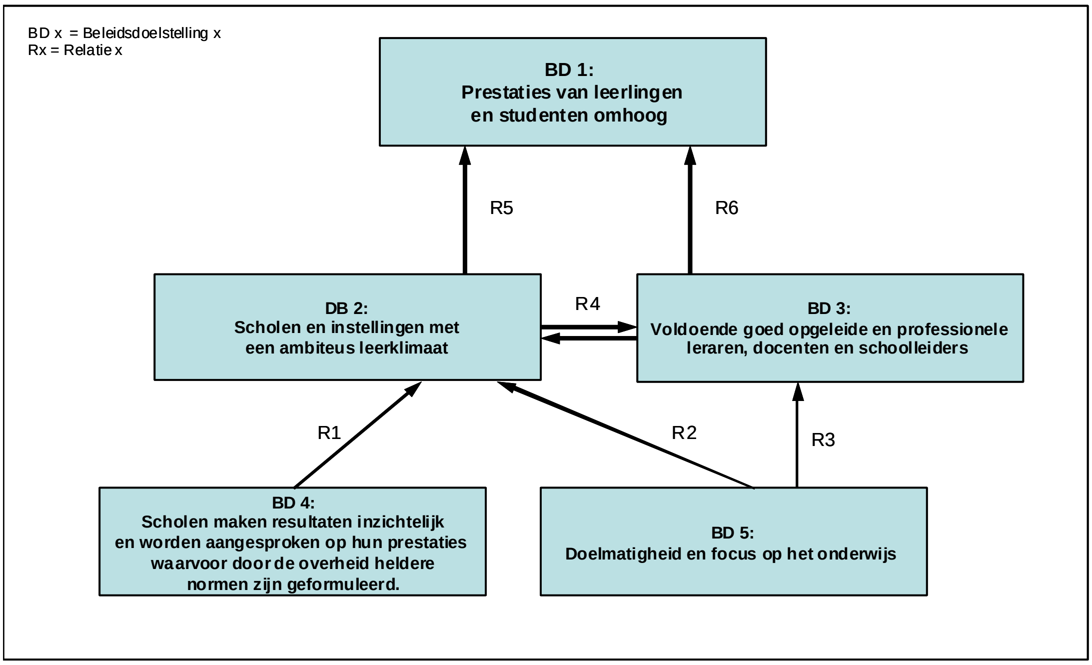
2.4 De relatie met andere beleidsdoelen in de Beleidsagenda 2012

De belangrijkste onderwijsambities in de beleidsagenda 2012 zijn omschreven als:
– het niveau van de prestaties stijgt over de hele linie
– en ambitieuzere leercultuur binnen de instellingen en onder leerlingen en studenten
– versterkte doorstroming, minder uitval en een kortere studieduur

Deze ambities zijn iets specifieker verwoord in de volgende OCW-beleidsdoelen:
1. prestaties van leerlingen en studenten omhoog
2. scholen en instellingen met een ambitieus leerklimaat
3. goed opgeleide en professionele leraren, docenten en schoolleiders
4. scholen en instellingen maken resultaten inzichtelijk en worden aangesproken op hun prestaties, waarvoor door de overheid heldere normen zijn geformuleerd
5. doelmatigheid en focus op het onderwijs zelf

De beleidsdoelen 2 tot en met 5 zijn te beschouwen als belangrijke instrumenten om de hoofddoelstelling 'Prestaties van leerlingen en studenten omhoog' te bereiken. De onderlinge relaties tussen deze deeldoelstellingen zijn aangegeven in onderstaande figuur.

Samenhang beleidsdoelstellingen 1 t/m 5 - onderwijs



Een voorbeeld van de onderlinge afhankelijkheid in het OCW-beleid is dat opbrengstgericht werken alleen succesvol kan zijn bij professionaliteit van alle actoren (de relatie tussen DB2 en BD3) Het is aan het team van professionals binnen de scholen om de uitgangspunten van opbrengstgericht werken te vertalen naar een effectieve werkwijze binnen de school. Een aantal minimale basisvoorwaarden voor opbrengstgericht werken wordt vastgelegd in regelgeving (toetsen en het werken met een leerling- en onderwijsvolgsysteem). Maar om daadwerkelijk verbeteringen te realiseren op de werkvloer en in de klas moet vertrouwd worden op het schoolbestuur en het vakmanschap van professionals in de school. Dit is weer afhankelijk van invloeden buiten de onderwijssfeer. Immers, dit kunnen het schoolbestuur en de professionals niet alleen. Goede prestaties beginnen thuis. Een gemotiveerde leerling en betrokken ouders, die zorgen voor een ondersteunende opvoeding, zijn de basis voor goede prestaties in het onderwijs.

Een ander voorbeeld is de introductie van de diagnostische tussentijdse toets (dtt) in het VO (BD4) om opbrengstgericht werken in het VO te stimuleren (BD2). Het betreffend wetsvoorstel is aangehouden, maar de toets wordt de komende jaren wel samen met het onderwijsveld verder ontwikkeld in pilots. In deze pilots worden scholen ondersteund om met de dtt opbrengstgericht te werken.

2.5 Planning van overige beleidsdoorlichtingen

Het kabinet Rutte 1 heeft zich in 2012 voorgenomen om rijksbreed 25 beleidsdoorlichtingen uit te voeren tijdens haar kabinetsperiode. Voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn op onderwijsgebied vijf beleidsdoorlichtingen gepland[6] op basis van het Regeerakkoord Rutte 1 en in lijn

[6] Begroting OCW 2014

met Verantwoord Begroten. Doordat het kabinet Rutte 1 in het voorjaar 2012 demissionair werd en in het najaar het nieuwe kabinet Rutte 2 aantrad, vond een gedeeltelijke aanpassing van de planning plaats zodat de resultaten van meerdere effectstudies die in 2015 beschikbaar komen in de doorlichtingen meegenomen kunnen worden. De uiteindelijke planning is als volgt:

- prestaties van leerlingen en studenten omhoog (BD-1) in 2015
- scholen en instellingen met een ambitieus leerklimaat (BD-2) in 2014 (dit onderzoek)
- goed opgeleide en professionele leraren, docenten en schoolleiders (BD-3) in 2015
- scholen en instellingen maken resultaten inzichtelijk en worden aangesproken op hun prestaties, waarvoor door de overheid heldere normen zijn geformuleerd (BD-4) in 2014
- doelmatigheid en focus op het onderwijs (BD-5) in 2015

2.6 Kort verslag van het beleid 'Brede Scholen'

In deze rapportage treft u in paragraaf 6.3 een passage aan over Brede Scholen. Deze passage is te beschouwen als de rapportage over de voor 2015 toegezegde beleidsdoorlichting 'Brede Scholen'.

3 Afbakening van het beleidsterrein voor deze doorlichting

3.1 Het beleid Ambitieus leerklimaat en voorgenomen maatregelen in de Beleidsagenda 2012

In deze beleidsdoorlichting wordt beleidsdoelstelling 2 uit de Beleidsagenda 2012 behandeld: scholen en instellingen met een ambitieus leerklimaat. Dit is één van de vijf beleidsdoelstellingen die het Ministerie van Onderwijs en Wetenschap in 2012 heeft geformuleerd om de prestaties van leerlingen en studenten te verbeteren. Onder Ambitieus leerklimaat hebben de beleidsdirecties van alle onderwijssectoren onafhankelijk van elkaar destijds een divers palet aan maatregelen ondergebracht. Sommige daarvan werden ook al vóór 2012 ingezet. Oud beleid en nieuwe plannen lopen in elkaar over wat de afbakening van deze doorlichting bemoeilijkt. Vandaar eerst apart aandacht voor het uitgangpunt: de Beleidsagenda 2012 over het Ambitieus leerklimaat.

3.2 Hoe zagen de beleidsvoornemens er in 2012 uit?

Voor een goed begrip van de uitgangssituatie in deze beleidsdoorlichting beschrijven we kort de beleidssituatie in 2012. In de Beleidsagenda 2012 is het beleid rond Ambitieus leerklimaat als volgt verwoord.

"…Om de prestaties te verhogen en excellentie te stimuleren, wil het kabinet een ambitieus leerklimaat creëren op instellingen. Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel doet het kabinet dit enerzijds door centrale kaders te versterken, de transparantie te vergroten over de resultaten die instellingen en docenten boeken, door kwaliteit te waarderen en te belonen en door instellingen en docenten aan te spreken die achterblijven in prestaties. Anderzijds stimuleren we instellingen om een eigen missie en ambitie te formuleren. Het echte werk aan kwaliteitsverbetering vindt immers dagelijks plaats in de klas en de collegezaal. We stimuleren instellingen om scherpe keuzes te maken in de opleidingen die ze aanbieden. We verwachten niet alleen veel van instellingen. Ook leerlingen en studenten worden gemotiveerd om meer te presteren…'

Vervolgens wordt in het beleid drie hoofdlijnen onderscheiden waarop versterking van het ambitieus leerklimaat van scholen en instellingen zich richt, namelijk: het bevorderen van opbrengstgericht werken (PO en VO), een intensievere inzet van onderwijstijd (alle sectoren) en de verlaging van het aantal (zeer) zwakke en onderpresterende scholen en opleidingen (alle sectoren). Hieronder een korte karakterisering van de destijds voorgenomen maatregelen.

Opbrengstgericht werken
Het opbrengstgericht werken wordt vooral bevorderd door het gebruik van een leerlingvolgsysteem. Dit wordt verplicht. Een dergelijk volgsysteem is de feitelijke basis voor opbrengstgericht werken en een ambitieuze verbetercultuur bij docenten en schoolleiders (in het primair onderwijs met ingang van 2012–2013, in het voorgezet onderwijs vooralsnog met ingang van 2014–2015).

Ook de afspraken in het bestuursakkoord PO 2012–2015 zijn van belang. OCW en de PO-Raad willen alles in het werk stellen om de gebleken voordelen van het

gebruiken van meetgegevens ter verbetering van de instructie krachtig voort te zetten en verder te verbreden, waardoor de leerprestaties van leerlingen zich in de volle breedte verbeteren. Zij zien nog ruimte voor verdere verbetering van leerlingprestaties, door op nog meer scholen het opbrengstgericht werken te versterken. Ook OCW en de VO-Raad verwoorden dergelijke ambities in hun bestuursakkoord 2012-2015. Voor beide sectoren geldt dat ten behoeve van de extra inspanningen voor opbrengstgericht werken schoolbesturen aanvullende middelen ontvangen die worden toegevoegd aan de prestatiebox. Voor ondersteuning van het realiseren van opbrengstgericht werken kunnen scholen gebruik maken van het programma School aan Zet. Schoolbesturen worden actief benaderd door School aan Zet en kunnen gebruik maken van hun diensten en de betreffende uitgaven financieren vanuit de prestatiebox.

Intensievere inzet van onderwijstijd
In alle onderwijssectoren wordt de onderwijstijd geïntensiveerd. Daartoe breiden we het aantal plekken uit in de voor- en vroegschoolse educatie (VVE), stimuleren we schakelklassen, kopklassen en zomerscholen in het primair onderwijs, in het voortgezet onderwijs handhaven we de wettelijke urennorm scherp, in het mbo wordt de onderwijstijd uitgebreid en een nieuwe urennorm geïntroduceerd, in het hoger onderwijs maakt het kabinet met de instellingen prestatieafspraken over intensivering van onderwijsprogramma’s. Aan deze prestatieafspraken zijn financiële consequenties verbonden. In een ambitieuze studiecultuur is nominaal studeren de regel en niet de uitzondering.

Verlaging van het aantal zwakke en onderpresterende scholen en opleidingen
Zeer zwakke scholen moeten binnen een jaar het onderwijsproces weer op orde hebben. Daarnaast zet een verscherpte aanpak scholen aan om snel aan de slag te gaan met de noodzakelijke verbeteringen. Uitblinkende scholen krijgen waardering in de vorm van het predicaat Excellent. In het hoger onderwijs krijgt de Inspectie van het Onderwijs een grotere rol. Het accreditatiestelsel wordt verscherpt. Toetsing en examinering worden extern gevalideerd, zeker in het HBO. Verder krijgt de minister in het MBO en het hoger onderwijs een aanwijzingsbevoegdheid.

Studiefinanciering in het HO
Naast deze 3 hoofdlijnen zijn er maatregelen waarvan wordt verwacht dat deze de ontwikkeling van een ambitieuze leercultuur ondersteunen, zoals de veranderingen in de studiefinanciering. De beleidsdynamiek rond deze maatregel is hoog. De oorspronkelijke maatregel – ‘in 2012 is een sociaal leenstelsel in de masterfase ingevoerd en wordt het gebruik van de studenten OV-chipkaart beperkt’ – is onlangs aangepast. Momenteel ligt in de Tweede Kamer een wetsvoorstel waarin sprake is van een sociaal leenstelsel voor de bachelor en masterfase met behoud van ov-kaart. De doelstelling blijft dezelfde als in 2012: studenten moeten daardoor bewuster gaan nadenken over hun studiekeuze en studievoortgang. De evaluatie van deze maatregel komt in de beleidsdoorlichting van de hoofddoelstelling ‘Prestaties van leerlingen en studenten omhoog’ aan de orde en is gepland in 2015.

Op 23 april 2012 bood het kabinet Rutte 1 haar ontslag aan. In het regeerakkoord Rutte 2 is het kabinetsbeleid voor Ambitieus leerklimaat voortgezet en is bovendien afgesproken dat er prestatieafspraken (het MBO spreekt van kwaliteitsafspraken) worden gemaakt met de MBO-sector. De stand van zaken rond deze kwaliteitsafspraken wordt meegenomen in de hoofdlijn Intensiveren onderwijstijd.

4 Motivering van het gevoerde beleid

4.1 De aanloop naar het beleid rond Ambitieus leerklimaat in 2012

Het Nederlandse onderwijs presteert over de hele linie nog steeds goed. Ook ouders oordelen positief over de onderwijskwaliteit. Er zijn echter concrete signalen dat er kansen voor verbetering zijn, die nog niet voldoende worden aangegrepen[7]. De Inspectie voor het Onderwijs heeft bijvoorbeeld geconstateerd dat slechts 30% van de basisscholen opbrengstgericht werkt[8]. Ook uit internationaal onderzoek blijkt dat er ruimte is voor verbetering. Belangrijke internationale onderzoeken zijn die naar lees- en rekenvaardigheden in het **primair onderwijs** (PIRLS en TIMMS) en in het **voortgezet onderwijs** (PISA). Bij PISA zien we sinds 2003 een significante achteruitgang in score op rekenvaardigheid van Nederlandse 15-jarigen. Bij PIRLS en TIMSS blijkt de daling van Nederland op een aantal internationale ranglijsten niet zozeer te komen door dat de Nederlandse scores achteruitlopen, maar dat andere goed presterende landen er beter in slagen hun leerprestaties verder te verhogen[9]. Deze ranglijsten zijn indicatief, maar niet doorslaggevend voor beleid. Ook uit nationale analyses van onderwijsopbrengsten valt af te leiden dat de prestaties omhoog kunnen. Zo zijn er grote verschillen in de mate waarin scholen er in slagen tot goede resultaten te komen, ook wanneer gecorrigeerd wordt voor kenmerken in de leerlingenpopulatie. Niet alleen zwakke scholen zouden beter moeten kunnen presteren. De inspectie heeft geconstateerd dat ook scholen die tot voldoende, gemiddelde resultaten komen, vaak beter kunnen presteren.

Onderbenutting van talent geldt ook voor het **MBO**. Circa één op de vijf MBO-gediplomeerden vindt dat ze te weinig leren op school[10]. Een groot deel van de MBO-studenten voelt zich te weinig uitgedaagd tijdens de opleiding en vindt de studie te gemakkelijk. Zestien procent van de studenten krijgt minder dan 16 uur per week les en vindt dat te weinig. Ook de inspectie neemt waar dat MBO-opleidingen niet voldoende uitdagingen bieden en dat studenten te weinig leren[11]. De ontevredenheid over de kwaliteit van het onderwijs kan verklaard worden door de onevenwichtigheid in de lesprogrammering (2011) en de lange duur van de MBO-opleiding.[12] Een ander probleem waar het MBO mee kampt, is dat steeds meer leerlingen kiezen voor de kortere route (VMBO/TL-HAVO-HBO=10 jaar) naar HBO in plaats van voor de langere route via het MBO (VMBO/TL-MBO-HBO=12 jaar).[13] Voor veel VMBO'ers is de route via het MBO echter een beter passende route. Verder is de bekostigingssystematiek (in de situatie vóór de invoering van nieuw beleid) zo geregeld dat instellingen jaarlijks voor het aantal ingeschreven studenten bekostiging ontvangen, waardoor ze niet geprikkeld worden om opleidingen efficiënt en doelmatig in te richten en studenten zonder studievertraging de opleiding te laten afronden.

De commissie-Veerman[14] concludeerde dat de basiskwaliteit van het **hoger onderwijs** weliswaar op orde is, maar dat het Nederlands hoger onderwijs "veel en ook snel" beter moest, gelet op de ambitie van Nederland om tot de top-5 van meest concurrerende kenniseconomieën te behoren. Het HO-stelsel, zo gaf de

[7] Inspectie van het Onderwijs (2011), Onderwijsverslag 2009-2010
[8] Inspectie van het Onderwijs (2013), Onderwijsverslag 2012-2013, blz. 69/70
[9] McKinsey & Company (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*
[10] Jobmonitor 2010
[11] Inspectie van het Onderwijs (2009), rapport 'Competentiegericht mbo: kansen en risico's', blz. 31
[12] Nota Verkorten opleidingen mbo en intensivering onderwijs (Edoc 255523_v7) (p1)
[13] Van Esch en Neuvel, 2010
[14] Rapport 'Differentiëren in drievoud'. Advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel. April 2010.

commissie-Veerman aan, was "niet toekomstbestendig". Haar advies: "Geef een krachtige impuls aan de kwaliteit en diversiteit van het Nederlandse hoger onderwijs." Daarbij pleitte de commissie ervoor om "profilering door instellingen te stimuleren en prestaties te belonen. [….] Het aandeel studentgebonden financiering moet geleidelijk afnemen ten gunste van een groeiend aandeel missiegebonden financiering waarbij de keuze voor een bepaald profiel en daarop gebaseerde prestaties worden beloond." In het verlengde van dit advies, en vanwege de ervaringen met de bestaande meerjarenafspraken rond kwaliteit en studiesucces op brancheniveau, is gekozen voor een systeem met én financiële consequenties gekoppeld aan prestaties én met instellingsspecifieke ambities, te weten: de prestatieafspraken met de individuele hoger onderwijsinstellingen. Ter toelichting: In de bestaande sectorale meerjarenafspraken werden geen financiële consequenties verbonden aan de afspraken en er werd gewerkt met algemene streefcijfers op sectorniveau, die noch voor goed presterende, noch voor achterblijvende instellingen een stimulans waren. De Inspectie van het Onderwijs benoemt in haar evaluatie van de meerjarenafspraken[15] dat alle hogescholen en universiteiten gerichte maatregelen nemen om onderwijskwaliteit en studiesucces te verhogen, maar dat niettemin de uitval en studieswitch op stelselniveau hoog zijn en het gemiddelde bachelorrendement laag[16]. De Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek Kwaliteit in verscheidenheid uit juli 2011 zegt hierover: "De ervaringen in de afgelopen jaren met de collectieve afspraken over kwaliteit en studiesucces op brancheniveau laten zien dat de genoemde onderwerpen weliswaar bij veel instellingen hoog op de agenda staan, maar dat collectieve afspraken onvoldoende recht doen aan verschillen in inspanning en prestaties tussen instellingen. Bovendien bieden individuele afspraken als voordeel dat rekening kan worden gehouden met de context, de studentenpopulatie en de ambities per instelling".

4.2 Gewenste effecten van het beleid Ambitieus leerklimaat

Op basis van bovenstaande inzichten heeft het ministerie van OCW beleid ontwikkeld met als doel dat scholen en instellingen een studiecultuur van uitdaging krijgen, waarin zij streven naar presteren en het beste uit jezelf halen. Het doel van het beleid is dat de lat omhoog gaat, zonder dat de brede ontwikkeling van leerlingen en studenten uit het oog wordt verloren. De verwachting is dat een ambitieus leerklimaat waarin door systematisch en doelgericht te werken aan het maximaliseren van prestaties het onderwijs voor elke leerling een optimale basis kan leggen voor de arbeidsmarkt én een kans op een goede kwaliteit van leven. Het beleid spitst zich toe op versterken opbrengstgericht werken (PO en VO), intensiever gebruik van onderwijstijd (alle sectoren) en verscherpte aanpak van (zeer) zwakke scholen (alle sectoren). Dit streven is nog steeds actueel.

[15] Meerjarenafspraken OCW-HBO-Raad over de periode 2008-2011
[16] In: Inspectierapport 'Inspanningen voor studiesucces en onderwijskwaliteit in beeld. Evaluatieonderzoek meerjarenafspraken in het hoger onderwijs', Hoofdlijnenakkoord OCW - HBO-Raad, p3 (Onderwijskwaliteit en studiesucces), Inspectie van het onderwijs. Onderwijstijd in het hoger onderwijs, meting 2010-2011. Hoofdlijnenakkoord OCW – VSNU, p3 (Onderwijskwaliteit en studiesucces)

4.3 Het bereik van de beleidsdoorlichting Ambitieus leerklimaat

Het beleid rond Ambitieus leerklimaat is de afgelopen jaren – ook vóór 2012 - door elke onderwijssector op een voor haar passende wijze zelfstandig ingevuld. Dit heeft een breder en diverser palet aan maatregelen opgeleverd dan in de Beleidsagenda 2012 is beschreven. Op dit bredere en diverse palet dat buiten het kader van de Beleidsagenda 2012 valt, wordt in deze doorlichting *niet* ingegaan. In voorgaande paragraaf is aangegeven welke maatregelen in de Beleidsagenda 2012 zijn opgenomen. We beperken ons in deze beleidsdoorlichting tot deze concrete maatregelen. Het bereik van deze doorlichting kan dan als volgt schematisch worden samengevat[17].

Operationele doelen	*Middelen*				
	PO	**VO**	**MBO**	**HO**	**VVE**
1) Opbrengstgericht werken bevorderen	**PO 1**: Het gebruik van een leerlingvolgsysteem verplicht met ingang van 2012–2013	**VO 1**: Het gebruik van een leerlingvolgsysteem verplicht met ingang van 2014–2015			
2) In alle onderwijssectoren intensiever gebruik van onderwijstijd.	**PO 2**: Stimuleren van schakelklassen, kopklassen en zomerscholen	**VO 2**: Scherp handhaven van de wettelijke urennorm	**MBO 1**: De onderwijstijd uitbreiden en een nieuwe urennorm introduceren	**HO 1**: Prestatieafspraken intensivering van onderwijsprogramma's **HO 2**: Instellingen worden afgerekend met een bonus-malusregeling voor kwaliteit en studiesucces. **HO 3**: Binnen de nominale studieduur afstuderen wordt de regel en niet de uitzondering.	**VVE 1**: Uitbreiden aantal plekken in de voor- en vroegschoolse educatie
3) Verlaging van het aantal zwakke scholen en opleidingen.	**PO 3**: Zeer zwakke scholen moeten binnen een jaar het onderwijsproces weer op orde hebben. **PO 4**: Daarnaast zet een verscherpte aanpak scholen aan om snel aan de slag te gaan met de noodzakelijke verbeteringen. **PO 5**: Uitblinkende scholen krijgen waardering in de vorm van het predicaat «Excellent».	**VO 3**: Zeer zwakke scholen moeten binnen een jaar het onderwijsproces weer op orde hebben. **VO 4**: Daarnaast zet een verscherpte aanpak scholen aan om snel aan de slag te gaan met de noodzakelijke verbeteringen. **VO 5**: Uitblinkende scholen krijgen waardering in de vorm van het predicaat «Excellent».	**MBO 2**: Ministeriële aanwijzingsbevoegdheid	**HO 4**: De Inspectie van het Onderwijs krijgt een grotere rol. **HO 5**: Het accreditatiestelsel wordt verscherpt. **HO 6**: Toetsing en examinering worden extern gevalideerd (m.n. in het hbo) **HO 7**: De minister krijgt een aanwijzingsbevoegdheid.	
Met veranderingen in de studiefinanciering ondersteunen we een ambitieuze leercultuur onder studenten.				In 2012 (wordt) een sociaal leenstelsel in de masterfase ingevoerd en wordt het gebruik van de studenten ov-chipkaart beperkt. Studenten moeten daardoor bewuster gaan nadenken over hun studiekeuze en studievoortgang	

[17] De maatregelen zijn gecodeerd om de leesbaarheid in het vervolg van de rapportage te bevorderen

5 Het beleidsterrein en bijbehorende uitgaven

Het beleid rond Ambitieus leerklimaat uit de beleidsagenda 2012 kent drie hoofdlijnen waarop versterking van het ambitieus leerklimaat van scholen en instellingen zich richt:

- het bevorderen van opbrengstgericht werken (PO en VO)
- een intensievere inzet van onderwijstijd (alle sectoren)
- de verlaging van het aantal (zeer) zwakke en onderpresterende scholen en opleidingen (alle sectoren)

Volgens deze hoofdlijnen wordt de stand van zaken rond de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid Ambitieus leerklimaat beschreven. Bij elke hoofdlijn wordt per onderwijssector ingegaan op de achtergrond van het beleid, de streefdoelen en de ingezette instrumenten. Ook worden de conclusies gegeven die over doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen worden getrokken. Waar van toepassing worden financiële gegevens gepresenteerd. In bijlage 1 is een samenvattend overzicht van de begrote uitgaven van het beleid Ambitieus leerklimaat opgenomen.

5.1 Hoofdlijn 1: Opbrengstgericht werken

Achtergrond

Het bevorderen van opbrengstgericht werken betreffen het primair onderwijs en het voorgezette onderwijs; het funderend onderwijs.

Opbrengstgericht werken is een verzameling van kenmerken die positief zijn voor de prestaties: hoge verwachtingen, doelgericht onderwijs en regelmatig toetsen[18] Een opbrengstgerichte manier van werken leidt aantoonbaar tot betere prestaties, maar het gaat niet om een blauwdruk.[19,20,21,22]

Met opbrengstgericht werken wordt bedoeld dat scholen hun ambities en hun opbrengsten duidelijk in beeld hebben en vervolgens doelgericht en systematisch werken aan het maximaliseren van leerprestaties. Ofwel: stimuleren van een ambitieuze verbetercultuur bij docenten en schoolleiders. Leraren en scholen volgen en analyseren de ontwikkeling van hun leerlingen en passen hun onderwijs daarop aan, zodat leerlingen zich naar hun mogelijkheden kunnen ontwikkelen.[23]

Nog lang niet alle scholen werken opbrengstgericht. Mogelijke redenen waarom scholen nog niet opbrengstgericht werken zijn:

a) opbrengstgericht werken vraagt om een cultuurverandering in het onderwijs en dat vraagt veel tijd
b) nog niet alle scholen hebben ondersteuning gevraagd en gekregen

[18] Jaap Scheerens c.s. 'Visies op onderwijskwaliteit', review in opdracht van NWO.
[19] Hattie, J. & Timperly H. (2007). The power of feedback. *Review of Educational Research, 77(1),* 81-112.
[20] Inspectie van het Onderwijs (2009). *De sterke basisschool; Definitie en kenmerken.*
[21] Jaap Scheerens c.s. 'Visies op onderwijskwaliteit', review in opdracht van NWO.
[22] Het is aan het team van professionals binnen de scholen om de uitgangspunten van opbrengstgericht werken te vertalen naar een effectieve werkwijze binnen de school. Een aantal minimale basisvoorwaarden voor opbrengstgericht werken wordt vastgelegd in regelgeving (toetsen en het werken met een leerling- en onderwijsvolgsysteem). Maar om daadwerkelijk verbeteringen te realiseren op de werkvloer en in de klas, moet vertrouwd worden op het schoolbestuur en het vakmanschap van professionals in de school. Zie ook beleidsdoorlichting 'Goed opgeleide en professionele leraren, docenten en schoolleiders' (BD3). Dit kunnen het schoolbestuur en de professionals echter niet alleen. Goede prestaties beginnen thuis. Een gemotiveerde leerling en betrokken ouders, die zorgen voor een ondersteunende opvoeding, zijn de basis voor goede prestaties in het onderwijs.
[23] Inspectie van het onderwijs (2014), Onderwijsverslag 2012-2013, hoofdstuk Primair Onderwijs (paragrafen 1.2 en 1.4)

c) opbrengstgericht werken is een complexe verandering en vraagt inspanning van scholen en leerlingen terwijl het normale onderwijsprogramma door draait.

Concrete afspraken over het versterken van het opbrengstgericht werken van scholen in primair en voortgezet onderwijs zijn te vinden in de Actieplannen Basis voor presteren en Beter presteren en de bestuursakkoorden PO en VO.[24,25,26] School aan Zet – een taskforce gefinancierd door OCW – biedt scholen voor primair en voortgezet onderwijs een ondersteuningsprogramma aan.[27]

Vrijwel alle scholen in het primair onderwijs gebruiken een *leerlingvolgsysteem*. Met ingang van schooljaar 2014-2015 is dit verplicht. Die verplichting is m.n. bedoeld om het opbrengstgericht werken van scholen een impuls te geven en daarmee, zo is het idee, kan de ontwikkeling van leerlingen naar een 'hoger' niveau worden getild, onder de voorwaarde dat ook op dit gebied de professionaliteit van de leerkracht op orde is. Deze redenering berust op het effectieve-scholenonderzoek.[28] In het VO is het wetsvoorstel over de invoering van een diagnostische tussentijdse toets en het verplichte gebruik van een leerlingvolgsysteem per schooljaar 2015 -2016 regelt, aangehouden.

De streefdoelen en instrumenten

De streefdoelen van het beleid rond opbrengstgericht werken in de sectoren PO en VO zijn:

	Streefdoelen	**Instrumenten**
Primair Onderwijs	Het aantal scholen dat opbrengstgericht werkt groeit van 30% in 2010 via 60% in 2015 naar 90% in 2018.[29]	**PO 1**: Leerlingvolgsysteem m.i.v. 1-8-2014.
Voortgezet Onderwijs	Het aantal scholen dat opbrengstgericht werkt groeit van 20% in 2010 via 50% in 2015 naar 90% in 2018 en 100% in 2020.	**VO 1**: Leerlingvolgsysteem m.i.v. 1-8-2015. (Wetsvoorstel is aangehouden)
(Voortgezet) Speciaal Onderwijs	Het aantal scholen dat opbrengstgericht werkt is minstens 25% in 2012, minstens 50% in 2015 en minstens 75% in 2018. Vermindering van het percentage zwakke scholen in (V)SO van 8.1% in 2013 naar 4% in 2015.	**(V)SO 1**: De wet Kwaliteit (V)SO per 1 augustus 2013 met leerlingvolgsysteem ter ondersteuning van ontwikkelingsperspectief.

24 http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/05/23/actieplan-po-basis-voor-presteren.html
25 http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/05/23/actieplan-vo-beter-presteren.html
http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/Actueel_publicaties/2011/Toezicht+op+zwakke+en+zeer+zwakke+scholen+-+zo+werkt+het.pdf
26 http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/01/17/bestuursakkoord-primair-onderwijs-2012-2015.html
27 www.schoolaanzet.nl
28 Jaap Scheerens c.s. 'Visies op onderwijskwaliteit', review in opdracht van NWO.
29 Begroting 2012 en Bestuursakkoord

5.1.1 Primair onderwijs

PO 1: Leerlingvolgsysteem

Conclusie
De probleemanalyse rond het opbrengstgericht werken is helder. Ook de middelen die ervoor wordt ingezet zijn helder; het leerlingvolgsysteem ondersteund door flankerend beleid. Het leerlingvolgsysteem is per schooljaar 2014-2015 verplicht. Daarom zijn er nog geen evaluaties beschikbaar[30] en zijn conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid nog niet mogelijk. Uit het onderwijsverslag 2012-2013 van de Inspectie van het Onderwijs weten we dat de invoering en toepassing van het leerlingvolgsysteem moeizaam gaat. In de wet Eindtoetsing PO is geregeld dat binnen vier jaar na de inwerkingtreding een verslag moet worden uitgebracht aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en effecten van de invoering van het leerlingvolgsysteem en de centrale eindtoets. Deze evaluatie is aanbesteed en gegund aan Oberon. De tussenresultaten van deze evaluatie worden in 2016/2017 naar de Tweede Kamer gestuurd; de eindresultaten volgen in 2019/2020.

Toelichting op het leerlingvolgsysteem
Voor het primair onderwijs is het bevorderen van opbrengstgericht werken en een ambitieuze verbetercultuur bij docenten en schoolleiders in de beleidsagenda 2012 concreet vertaald in het verplicht gebruik maken van een leerlingvolgsysteem met ingang van 2012-2013. Met de toetsscores, die in het leerlingvolgsysteem worden opgenomen, kunnen scholen de groei van kennis en vaardigheden van leerlingen in kaart brengen, evalueren en het onderwijs hier op aanpassen. Het verplicht maken van een leerlingvolgsysteem met uniforme toetsen in het primaire en voortgezette onderwijs was al aangekondigd in het regeerakkoord Rutte I (2010). In 2011, voor het uitkomen van de begroting 2012, is dit verder toegelicht in een kamerbrief (31 293 nr. 89) en via het actieplan Basis voor presteren. In het bestuursakkoord tussen de minister en staatssecretaris van OCW en de PO raad (2012) is het leerlingvolgsysteem ook genoemd als een minimale basisvoorwaarde die de overheid vastlegt in regelgeving voor onderwijskwaliteit.

<u>Wetsvoorstel</u>
De voornemens tot het verplicht maken van een leerlingvolgsysteem zijn uitgewerkt in de Wet Eindtoetsing PO. De Wet Eindtoetsing PO is in januari 2012 door de minister van OCW voorgelegd aan de Tweede Kamer en is in december 2013 goedgekeurd door de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel treedt bij Koninklijk besluit in werking, publicatie in de Staatscourant jaargang 2014. Het gaat in per 1 augustus 2014. In het toetsbesluit PO (juni 2014) zijn nadere voorschriften gegeven op verschillende onderdelen, met name betreffende eindtoetsing en de kwaliteit van de toetsen in het leerlingvolgsysteem.

<u>Vertraging</u>
Meerdere factoren hebben geleid tot de vertraging van de behandeling van het wetsvoorstel, zoals het vroegtijdige einde van het kabinet Rutte I en de start van een nieuwe coalitie, veel vragen gedurende het traject vanuit de Tweede en Eerste kamer waarvan beantwoording extra tijd kostte, behandeling van moties van de Eerste Kamer en wijzigingen in het oorspronkelijk wetsvoorstel op verzoek van de Tweede Kamer (keuzevrijheid eindtoets voor scholen). Door deze vragen en discussie is met betrekking tot het leerlingvolgsysteem gewijzigd dat scholen een leerlingvolgsysteem mogen gebruiken voor alle onderwijsinhoud

[30] In het verslag Trends in Beeld (www.trendsinbeeld.minocw.nl) is vermeld dat het percentage basisscholen dat opbrengstgericht werkt 28% (bao) was in 2012 en 26% (bao) in 2013.

(niet alleen taal en rekenen), zoals genoemd in de WPO (motie Ypma) en aanvullende kwaliteitseisen aan het leerlingvolgsysteem (amendement Straus)[31]

Praktijk

Per schooljaar 2014-2015 is het dus verplicht voor scholen om gebruik te maken van reeksen van toetsen uit een leerlingvolgsysteem. Het leerlingvolgsysteem moet toetsen bevatten die kennis en vaardigheden van de leerlingen meten. De kwaliteit van de (reeksen van) toetsen wordt beoordeeld door de Expertgroep toetsen PO, die op 4 september is aangesteld door de staatssecretaris.

Flankerende maatregelen

Naast het leerlingvolgsysteem is er een aantal instrumenten die onder andere bijdragen aan het stimuleren van opbrengstgericht werken. Deze zijn:

- *Actieplan*: Het Actieplan Basis voor presteren (mei 2011) is een uitwerking van de kabinetsplannen in maatregelen die moeten bijdragen aan een ambitieuze leercultuur voor alle leerlingen.
- *Bestuursakkoord*: In januari 2012 zijn er met de sector afspraken gemaakt in het Bestuursakkoord Primair Onderwijs – Impuls opbrengstgericht werken en professionalisering 2012-2015 over het realiseren van de doelstellingen in de actieplannen, waaronder opbrengstgericht werken.
- *School aan Zet*: Het programma School aan Zet 2012-2015 staat scholen bij in hun ontwikkeling van goed naar beter en draagt zo bij aan een (verdere) verbetering van de onderwijskwaliteit. Het programma is gebaseerd op de landelijke beleidsdoelen en sluit aan bij de bestuursakkoorden en actieplannen, waaronder opbrengstgericht werken. School aan Zet wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie van OCW. De subsidie aan dit programma bedraagt rond €11 mln. in 2014.
- *Prestatiebox PO*: Om onder andere de doelen voor opbrengstgericht werken te behalen, ontvangen schoolbesturen – naast de lumpsum- aanvullende middelen in een zogenoemde prestatiebox. Het gaat om €135 miljoen in 2012, voor 2013 en 2014 elk jaar €157 miljoen en €128 miljoen in 2015 [32].

De inzichten van de Inspectie van het Onderwijs

In haar onderwijsverslag 2012-2013 meldt de Inspectie van het Onderwijs dat bij het primair onderwijs in het opbrengstgericht werken, geen verbetering zichtbaar is. De Inspectie constateert dat scholen de afgelopen jaren wel hun best hebben gedaan om opbrengst gerichter te werken. Vaak hebben ze zich ingespannen om de gegevens van het leerlingvolgsysteem op school- en groepsniveau beter te analyseren. Te vaak echter blijft het bij die analyse en worden er geen concrete conclusies getrokken voor het handelen van de leraren in de les. Soms lijkt (bijvoorbeeld) betere registratie van gegevens een doel op zich te zijn geworden, waarbij het effect voor leerlingen en studenten uit het oog is verloren. In het ergste geval leiden investeringen en registraties tot bureaucratie of tot informatie waar leraren of leerlingen op worden afgerekend. Op scholen waar dit gebeurt, ervaart een deel van de leraren de investeringen zelfs als weinig relevant schoolbeleid. De investeringen missen daardoor draagvlak en leraren zien de investeringen als administratieve last die hen van hun vak afhoudt.

De Inspectie van het Onderwijs heeft de stand van zaken getoetst met behulp van vijf indicatoren. Op één indicator is wel een significante verbetering te zien: "scholen gebruiken vaker een samenhangend systeem van genormeerde toetsen en procedures om de prestaties en de ontwikkeling van leerlingen te volgen".

[31] bron: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33157_centrale_eindtoets_en?zoekrol=vgh5mt4dsdk1

[32]bron: Begroting 2014

Alleen als scholen aan alle indicatoren voldoen werken ze opbrengstgericht. Dit betrof 26% van de scholen in 2012-2013.

Percentage basisscholen dat opbrengstgericht werkt in 2010/2011-2012/2013 (n 2012/2013=341)**

	2010/2011	2011/2012	2012/2013
De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.	88*	**86**	**93**
De leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.	56	59	56
De school evalueert regelmatig de effecten van de zorg.	63	67	60
De school evalueert jaarlijks de resultaten van de leerlingen.	71	75	77
De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.	71	68	65
Alle indicatoren voldoende	25	28	26
Gemiddeld aantal indicatoren voldoende	3,5	3,5	3,5

** aangepaste indicator*
*** significante verschillen zijn vetgedrukt*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2013

Bron: Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2012-2013, blz. 70

Volgens de Inspectie doen scholen die onvoldoende opbrengstgericht werken hun leerlingen tekort. Uit haar Onderwijsverslag 2012-2013 blijkt namelijk dat naarmate scholen meer opbrengstgericht werken, de gemiddelde score op de Eindtoets Basisonderwijs hoger is. En scholen met goede opbrengsten hebben vaker het oordeel 'voldoende' voor alle indicatoren van opbrengstgericht werken. Scholen geven zelf aan een stok achter de deur nodig te hebben. Om de percentages opbrengstgericht werken omhoog te krijgen, is het belangrijk dat leraren geholpen worden om instrumenten als leerlingvolgsystemen en kwaliteitszorgsystemen te benutten om hun dagelijkse werk beter te kunnen doen. Het toerusten van leraren is daarom één van de speerpunten van het OCW-beleid. Zowel het programma School aan Zet als de Lerarenagenda (met daarin de ambitie van meer masteropgeleide leraren in de klas) zet in op het verbeteren van deze (complexe) vaardigheden.

Financiering
Scholen financieren het gebruik van reeksen van toetsen uit een leerlingvolgsysteem vanuit de prestatiebox. Scholen krijgen via de prestatiebox aanvullende middelen om het Bestuursakkoord 2012 en de actieplannen 2011 te realiseren. Ten behoeve van het leerlingvolgsysteem is in totaal €76 miljoen. voor de periode 2012-2015 begroot. De prestatiebox wordt als lumpsum aan scholen gegeven. Dit betekent dat scholen vrij zijn om de middelen eventueel ook aan andere doelen te besteden als ze bijvoorbeeld al een leerlingvolgsysteem hebben aangeschaft. De kosten die zijn verbonden aan het beoordelen van (reeksen van) tussentijdse toetsen door de onafhankelijke commissie zijn op dit moment onbekend.

5.1.2 Voortgezet onderwijs

VO 1: Leerlingvolgsysteem

Conclusie

De probleemanalyse rond het opbrengstgericht werken is helder, net als de middelen die ervoor wordt ingezet: het leerlingvolgsysteem[33] ondersteund door flankerend beleid. Het wetsvoorstel dat de invoering van de diagnostische tussentijdse toets en het verplichte gebruik van een leerlingvolgsysteem regelt (initieel per 1 augustus 2015) is aangehouden. Er zijn nog geen evaluaties mogelijk. De invoering van opbrengstgericht werken bevindt zich in de fase van agenderen, stimuleren en proberen. De onderstaande maatregelen worden daarvoor ingezet. Het voornemen is om in 2016 de opbrengsten doelgericht te evalueren. Conclusies ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid zijn dus nog niet mogelijk. In haar reguliere werkzaamheden constateert de Inspectie voor het Onderwijs dat verdere professionalisering van leraren noodzakelijk is om opbrengstgericht werken volledig in te kunnen voeren.

Toelichting

Er wordt geconstateerd (mede door de Inspectie voor het Onderwijs) dat beter presterende scholen zich onderscheiden door het systematisch verzamelen van leerlingresultaten en deze vervolgens gebruiken om het onderwijs te verbeteren. Deze onderwijsbenadering noemt men in internationale fora: data driven teaching[34] [35] en ook wel output oriented learning. De definitie die de Inspectie voor het Onderwijs hanteert, luidt: het systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van prestaties[36]. De gegevens die hiervoor nodig zijn moeten voornamelijk komen uit het leerlingvolgsysteem van de scholen. De minister wil deze beweging stimuleren en heeft in 2012 samen met de VO-Raad in het bestuursakkoord afgesproken dat in 2015 50% van de scholen opbrengstgericht werkt. In 2014 is in het sectorakkoord (andere naam, zelfde intentie) wederom gesteld dat opbrengstgericht werken belangrijk is en dat in 2020 100% van de scholen opbrengstgericht werkt. Voor deze langere termijn is gekozen om het veld de tijd te geven deze cultuuromslag te maken en te leren opbrengstgericht te werken. Met name de Inspectie voor het Onderwijs volgt tot die tijd via hun reguliere werkzaamheden met harde indicatoren het percentage scholen dat voldoende scoort op opbrengstgericht werken.
Naast het leerlingvolgsysteem worden de volgende instrumenten ingezet om de afspraken met de sectorraad te effectueren.

Actieprogramma School aan Zet

Scholen die deelnemen aan het programma School aan Zet werken zelf aan hun ontwikkeling/verbetering. School aan Zet ondersteunt hen hierbij door persoonlijke adviezen als een kritische en deskundige vriend. Zaken als hulp bij scherpe en haalbare doelen stellen en hulp bij het vinden van de juiste ondersteuning om doelen te realiseren.

[33] In het Bestuursakkoord 2012-2015 dat de VO-raad in december 2011 met het ministerie van OCW afsloot (VO-raad en OCW, 2011) ligt de nadruk op fase 1: het meten en analyseren van de leerlingenresultaten. Ongeveer 25 procent van de afdelingen doorloopt deze fase op adequate wijze. Echter, ook blijkt uit onderzoek dat om tot de gewenste vorm van opbrengstgericht werken te komen, verdere professionalisering van de leraren noodzakelijk is. Bron: Onderwijsverslag 2012/2013.

[34] Ronka, D., M. Lachat, R. Slaughter, & J. Meltzer (2008), Answering the questions that count. *Educational Leadership, 66*(4), 18–24.

[35] McNaughton, S., M. Kuin Lai, S. Hsiao (2012), Testing the effectiveness of an intervention mode based on data use: a replication series across clusters of school. *School effectiveness and School Improvement, 23*(2), 203–228.

[36] Inspectie van het Onderwijs (2013), *Onderwijsverslag 2011 / 2012*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.

Handleidingen

Er zijn de afgelopen jaren een aantal publicaties en verschillende instrumenten gepubliceerd over opbrengstgericht werken in het VO; deze bieden concrete handvatten voor leraren en schoolleiders[37].

Wetsvoorstel invoering leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets in het voortgezet onderwijs

In een ambitieus leerklimaat past dat alle leerlingen in staat worden gesteld te excelleren binnen de schoolsoort die bij hen past. Veel scholen maken daarvoor al gebruik van een leerlingvolgsysteem om de resultaten van hun leerlingen in op te slaan; dit is tot dusverre niet verplicht. In het wetsvoorstel dat beoogt het leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets in het voortgezet onderwijs verplicht te stellen[38], zet het kabinet nadrukkelijk in op een cultuurverandering binnen scholen waarbij beter gekeken wordt naar wat leerlingen zouden kunnen presteren. Dit wetsvoorstel is overigens aangehouden. De kracht van het leerlingvolgsysteem (LvS) en de diagnostische tussentijdse toets (DTT) zit in het extra inzicht dat scholen daarmee krijgen in de ontwikkeling van de leerling. Dit maakt een vroege signalering van knelpunten voor de leerling, de docent en de school mogelijk en biedt de basis voor gerichte acties binnen de school.

Pilots 'werken met datateams' en pilot OGW met tussentijdse toets

- Onderzoek- en pilotproject werken met datateams door Universiteit Twente. In deze pilot werken docenten in teamverband aan het systematisch gebruiken van data om het onderwijs te verbeteren. Het onderzoek richt zich op het functioneren en de effecten van deze teams. OCW en de VO-raad hebben het mogelijk gemaakt voor tien extra scholen om ondersteund te worden door de Universiteit Twente.

- Pilot dataproject Utrecht
  Hier worden docenten geprofessionaliseerd met hulp van de Universiteit Utrecht in het analytisch bestuderen van hun onderwijspraktijk en het komen tot onderbouwde verbeterplannen. Hierbij wordt onderzocht wat succesfactoren zijn en bovenschoolse problemen geanalyseerd op die manier wordt er gewerkt aan oplossingsrichtingen die ook op andere scholen gebruikt kunnen worden.

- Pilot opbrengstgericht werken met tussentijdse toets scholen in Limburg
  In deze pilot wordt door de Universiteit Maastricht met behulp van gegevens over de achtergrond en schoolvoortgang van leerlingen (leerlingen worden al vanuit het basisonderwijs gevolgd) en de resultaten op een tussentijdse toets in 3VO de effectiviteit van scholen in kaart gebracht. Deze informatie is de basis voor scholen om gericht te werken aan de verbetering van hun opbrengsten. Verder onderzoekt de universiteit samen met scholen welke interventies, die gedaan worden naar aanleiding van de resultaten, ook echt werken.

Prestatiemonitor

In het bestuursakkoord 2012-2015 tussen de VO-raad en OCW is aangekondigd dat zij samen een monitoringinstrument ontwikkelen waarin de verschillende stadia van opbrengstgericht werken voor scholen worden onderscheiden. Inmiddels heeft de VO-raad een prestatiemonitor met een vragenlijst ontwikkeld waarbij scholen kunnen zien hoe ver ze zijn op het gebied van opbrengstgericht werken[39].

[37] http://www.schoolaanzet.nl/uploads/tx_sazcontent/Publicatie_opbrengstgericht_sturen_door_de_schoolleiding.pdf
http://www.schoolaanzet.nl/uploads/tx_sazcontent/Publicatie_opbrengstgericht_werken_en_vakmanschap_leraar.pdf
[38] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33661-3.html
[39] http://www.projectlerenverbeteren.nl/kwaliteit-verbeteren-in-6-stappen

De inzichten van de Inspectie van het Onderwijs[40]

Sinds 2011 maakt de inspectie de stand van het opbrengstgericht werken op aan de hand van een aantal indicatoren in het waarderingskader. Opbrengstgericht werken bestaat idealiter uit drie fasen: het meten en analyseren van behaalde leerlingenresultaten, het stellen van doelen op het gebied van de leerlingenresultaten, en het uitvoeren en vervolgens evalueren van maatregelen om de leerresultaten te verbeteren. Van de afdelingen doorloopt 8 procent deze fasen volledig en op voldoende wijze. In het Bestuursakkoord 2012-2015 (VO-raad en OCW, 2011) ligt de nadruk op fase 1: het meten en analyseren van de leerlingenresultaten. Ongeveer 25 procent van de afdelingen doorloopt deze fase op adequate wijze. Uit onderzoek blijkt dat om tot de gewenste vorm van opbrengstgericht werken te komen en ook de volgende fasen uit te voeren, verdere professionalisering van de leraren noodzakelijk is (Visscher en Ehren, 2013).

Financiering

In bijlage 1 zijn de betreffende begrote bedragen weergegeven. Voor het invoeren van leerlingvolgsystemen in het VO is in de periode 2012 – 2015 €80 miljoen begroot en toegevoegd aan de prestatiebox. Specifiek voor het ontwikkelen van de diagnostische tussentijdse toets over dezelfde periode €22 miljoen. In de OCW begroting van 2012 is aangegeven dat Opbrengstgericht werken onderdeel uitmaakt van het Actieplan Beter Presteren (Kamerstuk 32 500, nr. 176). Voor betere prestaties zijn voldoende goede leraren en krachtige schoolleiders onmisbaar. Het programma School aan Zet is er mede op gericht scholen te ondersteunen bij de implementatie van beleidsprioriteiten uit het Actieplan Beter Presteren. Daarvoor is in de jaren 2013 – 2015 bijna €7 miljoen. begroot. Voor de pilotprojecten is apart in de periode 2012 – 2015 per jaar €500.000 begroot.

5.1.3 (Voorgezet) speciaal onderwijs (VSO)

VSO 1: Leerlingvolgsysteem

Conclusie

Het opbrengstgericht werken en het verlagen van het aantal zwakke scholen in het (V)SO heeft met de invoering van de Wet Kwaliteit (V)SO een positieve impuls gekregen. In het (V) SO worden deze doelstellingen in samenhang bekeken. Door het inzichtelijk maken en gebruiken van een ontwikkelingsperspectief per leerling kunnen ambitieuzere plannen gerealiseerd worden dan voorheen. De Inspectie van het Onderwijs is in 2012 gestart met een meerjarenonderzoek naar de opbrengsten.

Toelichting

In aansluiting op het opbrengstgericht werken in PO en VO werkte (V)SO al voor 2012 aan verbetertrajecten op het gebied van taal en rekenen. De speerpunten daarin waren het verbeteren van het onderwijs en het versterken van aansluiting op de arbeidsmarkt. Met de invoering van de Wet Kwaliteit (V)SO per 1 augustus 2013 is de basis voor opbrengstgericht werken in het (V)SO en vermindering van het aantal zwakke scholen in het (V)SO verstevigd.

Deze wet kent een aantal thema’s die relevant zijn voor het realiseren van een ambitieus leerklimaat in het (V)SO. Met name het invulling geven aan het thema ‘bieden van een leerling specifiek ontwikkelingsperspectief’ en het expliciet

[40] Onderwijsverslag 2012 - 2013

maken van de drie uitstroomprofielen[41] dragen daartoe bij. Het ontwikkelingsperspectief kijkt niet alleen naar toetsmomenten maar ook naar de mogelijkheden van het individuele kind (bijvoorbeeld doorzettingsvermogen) en benadrukt meer denken in kansen dan in beperkingen. Het inzichtelijk maken en gebruiken van een ontwikkelingsperspectief voor leerlingen maakt het gebruik van leerlingvolgsysteem noodzakelijk.

De maatregelen en middelen

Om inhoud te geven aan de wetgeving Passend onderwijs werken met ingang van 1 augustus 2014 scholen voor regulier primair en speciaal onderwijs samen in Samenwerkingsverbanden passend onderwijs PO. De scholen voor regulier voortgezet en voortgezet speciaal onderwijs werken samen in Samenwerkingsverbanden passend onderwijs VO. Het doel is om voor elke leerling in een samenwerkingsverband een passend onderwijsaanbod te realiseren. Dat geldt niet alleen voor leerlingen met een beperking of leerprobleem, maar ook voor hoogbegaafde leerlingen. Daarvoor komt €29 mln. extra beschikbaar.
Een belangrijk effect dat beoogd wordt met de nieuwe wetgeving Kwaliteit (v)so betreft het verbeteren van het zicht op opbrengsten door het verplicht stellen van een ontwikkelingsperspectief voor alle leerlingen in het (v)so samen met een verplichte voortgangsregistratie. Een voortgangsregistratie was eerder nog niet verplicht in tegenstelling tot de zorgleerlingen in het regulier onderwijs. Hiervoor is aan de PO-Raad eenmalig een subsidie verleend van € 117.189 voor het ontwikkelen van brochures en het geven van voorlichting. Het project is inmiddels afgerond.
Aan het CITO is per 1 januari 2013 een subsidie verleend van € 240.000 voor het beschikbaar stellen van voor de leerlingen met een visuele of auditieve beperking geschikte toetsen en leerlingvolgsystemen.

Verwachtingen

De verwachting is dat de maatregelen effectief zullen zijn. In de voorbereiding op de wet is op scholen al een verbetering opgetreden wat zich heeft geuit in het toegenomen aantal diploma's dat door VSO-leerlingen is behaald. Ook het feit dat de Inspectie voor het eerst in staat was de opbrengsten in kaart te brengen is veelbelovend[42].
De Evaluatiecommissie speciaal onderwijs heeft onderzoek laten doen naar het gebruik van het instrument ontwikkelperspectief en geconcludeerd dat scholen en ouders met dit instrument ambitieuzere doelen kunnen plannen en realiseren dan voorheen. Er is meer zicht op de ontwikkelrichting en het uitstroomniveau van het kind.
Oplettendheid blijft geboden op het gedrag van leraren en eventueel strategisch gedrag van scholen. Leraren kunnen te lage verwachtingen blijven houden van leerlingen en scholen kunnen uitstroomprofielen te laag inschatten waardoor leerlingen onterecht ongekwalificeerd op de arbeidsmarkt komen en uit het zicht van gemeente of UWV kunnen raken.

Voor het verminderen van het aantal zwakke scholen is men tevreden als in 2015 het percentage zwakke scholen voor (V)SO ten opzichte van 2012/2013 is gehalveerd van 8.1% naar 4%.

Evaluatie, monitoring en beoordeling door de Inspectie

Er is geen effectevaluatie gepland van het leerlingvolgsysteem. Doelbereiking wordt gevolgd via de rapportages van de Inspectie voor het Onderwijs. Bij het

[41] Het (V)SO verbetert het passend onderwijs door het inrichten van drie uitstroomprofielen: 1. Dagbesteding, 2. Arbeidsmarktgericht en 3. Vervolgonderwijs. De leerlingen in de eerste twee profielen zijn niet kwalificatieplichtig.
[42] Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2012-2013

beoordelen van de kwaliteit door de Inspectie staan de vragen centraal of de school voor iedere leerling een ontwikkelingsperspectief vaststelt, of de school de leerling volgt in diens ontwikkeling en of ze beredeneerde keuzes maakt voor het vervolg. Ook kent het waarderingskader een genormeerde indicator die de opbrengstgerichtheid van een school omschrijft. De opbrengsten zelf worden niet beoordeeld aangezien het ontbreekt aan een duidelijke benchmark of landelijke norm. De Inspectie beschouwde het schooljaar 2012/2013 als een overgangsperiode naar de nieuwe wetgeving (Inspectie van het Onderwijs, 2012). Naarmate de invoering van de Wet Kwaliteit (V)SO vordert zullen de beoordelingseisen stijgen.

De inspectie beoordeelt of een school werkt met een ontwikkelingsperspectief voor iedere leerling. De invoering van het ontwikkelingsperspectief is voorspoedig gestart: 96 procent van de scholen stelt voor de leerlingen tijdig een ontwikkelingsperspectief vast (het betreft circa 534 scholen) De Inspectie geeft nu nog geen kwaliteitsoordeel over deze ontwikkelingsperspectieven; de aanwezigheid ervan is voldoende.

Het moet duidelijker worden welke opbrengsten gewenst en haalbaar zijn voor alle (groepen) leerlingen in het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs. Daarom startte de Inspectie in 2013 een meerjarenonderzoek naar de opbrengsten. Deze opbrengsten omvatten zowel de basisvaardigheden als de toekomstperspectieven van de verschillende leerlingen. Het (voortgezet) speciaal onderwijs stelt immers andere eisen aan leerlingen dan het reguliere onderwijs. De Inspectie brengt daarom in kaart:
• welke streefresultaten deze vormen van onderwijs hebben;
• welke benchmarks deze vormen van onderwijs hanteren.

5.2 Hoofdlijn 2: Intensiever gebruik onderwijstijd

5.2.1 Primair onderwijs

Maatregel	Streefdoel
VVE 1: Uitbreiding aantal plaatsen in voor- en vroegschoolse educatie (VVE)	Meer dan 20% plaatsen in 2015 ten opzichte van 2011
PO 2: Stimuleren van schakelklassen, kopklassen en zomerscholen	Van 525 schakelklassen in 2011 naar ruim 1380 schakelklassen in 2015. Van 30 zomerscholen in 2011 naar 220 zomerscholen in 2015[43]

VVE 1: Uitbreiding aantal plaatsen VVE

PO 2: Stimuleren van schakelklassen, kopklassen en zomerscholen

Deze in de Beleidsagenda 2012 afzonderlijk genoemde maatregelen rond beter gebruik van onderwijstijd voor VVE en PO kennen een sterke samenhang en worden daarom samen beschreven.

Conclusie
Voor de onderbouwing van het beleid is veel onderzoek beschikbaar op basis waarvan de maatregelen in VVE (betreffende de G37) en PO zijn geformuleerd en in gang gezet. De in gang gezette maatregelen zijn beschreven in de Bestuursafspraken 2012-2015. Ook is de ondersteuningstructuur vormgegeven. Uitspraken over doelmatigheid en doeltreffendheid naar de specifieke maatregelen uit de beleidsagenda 2012 voor het uitbreiden en stimuleren van VVE, schakelklassen en zomerscholen zijn niet mogelijk omdat er nog geen onderzoek naar is gedaan. Er worden wel diverse evaluaties gepland. In maart 2015 worden in dat kader de resultaten van de evaluatie van de Wet OKE en het OAB naar de Tweede Kamer gestuurd.

Toelichting

<u>Basis voor de beleidsformulering</u>
De intensieve inzet van onderwijstijd is in de beleidsagenda 2012 concreet vertaald in de uitbreiding van het aantal plekken in de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en het stimuleren van schakelklassen, kopklassen en zomerscholen in het primair onderwijs. Het beleid rond beter gebruik van onderwijstijd is gebaseerd op diverse onderzoeken. Er zijn signalen die wijzen op betere onderwijsprestaties en schoolloopbanen van schakelklasleerlingen.[44] Effecten van extra leertijd in de vorm van zomerscholen zijn vooralsnog alleen aangetoond in Amerikaans onderzoek.[45] Nederlands onderzoek hiernaar wordt uitgevoerd.
Ook is onderzocht wat het effect van schakelklassen in het algemeen is[46]. In schooljaar 2006/07 en 2007/08 is door het ITS en Kohnstamm Instituut onderzoek uitgevoerd naar de implementatie, organisatie, werkwijze en effecten van de schakelklas. De resultaten van de onderzoeken waren veelbelovend. De taalprestaties van de schakelklaskinderen waren in het schakeljaar in het algemeen meer omhoog gegaan dan die van vergelijkbare kinderen in de controlegroep, en vrijwel alle betrokkenen waren positief en enthousiast over (het werken in) de schakelklas. Het belangrijkste doel van de schakelklas is het

[43] Kamerbrief 31 293 nr. 136
[44] Onderwijsprestaties en schoolloopbanen van de schakelklas, Mulder, vd Veen e.a., ITS 2011
[45] ITS 2010 en Onderwijsraad 2007
[46] In opdracht van het ministerie van OCW hebben het ITS en Kohnstam Instituut in het schooljaar 2009/10 een eerste vervolgonderzoek uitgevoerd naar de voormalig schakelklaskinderen uit schooljaar 2006/07 en 2007/08 (Mulder, L., Veen, I. van der, Paas, T., Elshof, D., 2011).

verbeteren van de taalvaardigheid van kinderen met een taalachterstand. Ze kunnen daarna met succes de schoolloopbaan in de reguliere klas vervolgen en wellicht doorstromen naar een hogere vorm van voortgezet onderwijs dan zonder schakelklas mogelijk zou zijn. Om na te gaan of die lange termijn doelstellingen worden bereikt, hebben het ITS en Kohnstamm Instituut in opdracht van het ministerie van OCW in schooljaar 2009/10 een eerste vervolgonderzoek gedaan naar de voormalige schakelklaskinderen uit schooljaren 2006/07 en 2007/08. Daarbij is nagegaan of de extra leerwinst in taal die zij dankzij de schakelklas hebben behaald, hebben vastgehouden. Voor voormalige schakelklaskinderen die nog naar het basisonderwijs gingen, is dit niet altijd het geval. Voormalige schakelklassers die inmiddels naar het voortgezet onderwijs gingen, waaronder kopklasleerlingen, hebben hun voorsprong dankzij de schakelklas meestal vastgehouden en soms zelfs uitgebouwd.

Achterstandenbeleid

Deze maatregelen maken ook deel uit van het achterstandenbeleid van OCW.[47]. In het actieplan Basis voor Presteren wordt de uitbreiding van het aantal VVE plekken, schakelklassen, kopklassen en zomerscholen genoemd om (taal)achterstanden van risicoleerlingen tegen te gaan. Dit voornemen is nader uitgewerkt in de gemaakte bestuursafspraken op 12 maart 2012 met de G4 en de G33 (zie ook Kamerbrief 33 000 VIII nr. 61 en Kamerbrief 31 293 nr. 136). Deze afspraken gaan over uitbreiding van schakelklassen en zomerscholen, meer plekken voor VVE en een forse verbetering van de kwaliteit van de voorschoolse opvang. Per stad zijn er vervolgens specifieke afspraken gemaakt over streefdoelen die aansluiten bij de lokale situatie. Hiermee wordt beoogd dat kinderen zonder taalachterstand naar de basisschool gaan en de resultaten van de basisschool omhoog gaan.

Bestuursafspraken

Er zijn bestuursafspraken gemaakt tussen de G37 en de minister van OCW (maart 2012) over:

- Gemeentelijke uitbreiding van het aantal plaatsen VVE inclusief meer 'drang' richting ouders en betere werving/toeleiding naar VVE. Streefdoel: +20% plaatsen in 2015 ten opzichte van 2011.
- Stimuleren van schakelklassen op verschillende momenten van de basisschool. Streefdoel: van 525 schakelklassen in 2011 naar ruim 1380 schakelklassen in 2015.
- Stimuleren van zomerscholen om zitten blijven te voorkomen en extra bagage mee te geven. Streefdoel: van 30 zomerscholen in 2011 naar 220 zomerscholen in 2015[48].
- Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over (rand)voorwaarden voor het bereiken van deze doelen, zoals verhoging van het taalniveau van de pedagogische medewerkers, verbeteren opbrengstgericht werken, meer HBO-gekwalificeerde begeleiders in VVE, versterken ouderbetrokkenheid en resultatenafspraak over vroegschoolse educatie.

Ondersteuningsstructuur

Om de gemeenten (G37 en niet G37) te helpen is er een ondersteuningsstructuur opgezet[49]. Een consortium van Oberon, Sardes en CED groep geven ondersteuning bij de implementatie van de bestuursafspraken met de G37 (2012). Dit doen zij door informatie, het beantwoorden van vragen, het delen van good practices en handreikingen[50]. Elke gemeente heeft een aanspreekpunt

[47] http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/11/25/kamerbrief-bestuursafspraken-g4-en-g33.html

[48] Bron: kamerbrief 31 293 nr. 136)

[49] De minister heeft aangekondigd gerichte ondersteuning voor de niet-G37 te willen organiseren voor de aanpak van de knelpunten die uit het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs naar de kwaliteit van VVE naar voren komen.

[50] Zie bijvoorbeeld de website: http://vveschakelklassenzomerscholen.nl

waar scholen met vragen terecht kunnen. Deze gerichte ondersteuning is gestart in 2013. Daarnaast is ondersteuning en kennisdeling voor de niet-G37-gemeenten beschikbaar.

Monitoring en evaluatie

De minister heeft aangegeven[51] dat er in 2013 en 2015 zichtbare resultaten moeten zijn behaald ten opzichte van 2011. De Onderwijsinspectie monitort de voortgang op gemeentelijk en locatieniveau in 2013 en in 2015. Op 1 november 2014 worden de uitkomsten van 2013 van alle steden naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarnaast wordt momenteel bekeken of het mogelijk is om de effecten op kinderen van de maatregelen in de bestuursafspraken in beeld te brengen voor de periode 2013-2015. Er vindt hierover nog overleg plaats met het Sociaal en Cultureel Planbureau.

De evaluaties van de Wet OKE en evaluatie OAB worden gecombineerd zodat in samenhang beleidsconclusies kunnen worden opgesteld. De Tweede Kamer is hierover in juli 2014 geïnformeerd[52]. In deze evaluatie wordt het VVE/schakelklassen/zomerscholendeel uit de wet OKE en de OAB-middelen samengenomen. De evaluatie wordt in september - december 2014 uitgevoerd door Cebeon. Deze evaluatie gebruikt bestaande onderzoeken en inspectierapporten en zelfstandig onderzoek bij gemeenten naar de uitvoering van hun wettelijke VVE-taak. Daarnaast voert zij eigen onderzoek uit naar de besteding van middelen uit de specifieke uitkering en andere bronnen. Als actuele gegevens over VVE ontbreken, doet zij hiervoor navraag bij gemeenten en de besteding van middelen daarvoor. De klankbordgroep voor deze evaluatie bestaat uit financieel en beleidsmedewerkers van het ministerie van Financiën, het ministerie van OCW, het ministerie van Economische Zaken, het ministerie van BZK, de Inspectie van het onderwijs, de gemeenten en de VNG. De betreffende beleidsreactie wordt in maart 2015 aan de Tweede Kamer gestuurd.

De minister heeft eerder toegezegd[53] om wetenschappelijk onderzoek te starten naar de effecten van verlengde leertijd in de vorm van schakelklassen en zomerscholen. Dit onderzoek is uiteindelijk niet uitgevoerd omdat er van onderzoeksinstellingen geen goede offertes ontvangen zijn.

Onlangs is er in opdracht van OCW een audit uitgevoerd door Panteia om te beoordelen of de ondersteuning door het Consortium goed wordt uitgevoerd (M. van Oploo, N. Stroeker, R. de Vreede, 2013). Hieruit blijkt dat gemeenten tevreden zijn over de ondersteuning door het consortium en vinden dat het consortium zijn werk goed doet. De huidige activiteiten uitgevoerd door het consortium dragen deels bij aan het halen van de bestuursafspraken zoals gemaakt tussen OCW en de G37. Gemeenten achten vooral de eigen inzet en die van de samenwerkingspartners bepalend voor het behalen van de bestuursafspraken. Gemeenten die zeggen dat de ondersteuning bijdraagt aan het behalen van de bestuursafspraken, stellen dat het consortium zorgt voor focus, doordat de liaisons op gezette tijden naar een stand van zaken vragen. Verder gebruiken gemeenten het consortium als vraagbaak en ontvangen ze algemene informatie. Ze zijn van mening dat de wijze waarop OCW haar rol invult bijdraagt aan het behalen van de bestuursafspraken

De Inspectie van het Onderwijs heeft onderzocht wat de kwaliteit van VVE in het algemeen is[54]. De Inspectie concludeert dat de kwaliteit van VVE zowel op gemeentelijk niveau als op de VVE locaties, verbeterd moet worden. Zowel in het gemeentelijke beleid als op peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en in de groepen

[51] Kamerbrief 33 000 VIII nr. 61

[52] http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/07/07/kamerbrief-met-evaluatie-wet-oke-en-specifieke-uitkering-achterstandenbeleid.html

[53] Kamerbrief 33 000 VIII nr. 61

[54] Eindrapport bestandsopname voor- en vroegschoolse educatie "extra aandacht nodig voor achterstanden bij het jonge kind", Inspectie van het Onderwijs, 2013

1 en 2 van de basisscholen zijn er veel verbeterpunten. De verbeterpunten hebben met name betrekking op ouderzorg, interne kwaliteitszorg van de voor- en vroegscholen, VVE resultaatafspraken, doorgaande lijn, gemeentelijk VVE-kwaliteitszorg, bereik van doelgroeppeuters, toeleiding naar VVE en educatief handelen. De inspectie constateert dat kinderen met een achterstand niet de zorg en begeleiding krijgen die ze nodig hebben. Deze bestandsopname is een eerste meting van de kwaliteit van VVE in Nederland. De staatssecretaris heeft naar aanleiding hiervan ook voor de niet-G37-gemeenten gerichte ondersteuning ingezet.

Financiering
In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de begrote bedragen die met dit beleid en de maatregelen samenhangen. De middelen voor het uitbreiden en stimuleren van VVE, schakelklassen en zomerscholen worden verdeeld over de G37 via een specifieke uitkering. In 2012 is hiervoor begroot €70 mln. en vanaf 2013 €95 mln. per jaar, per jaar te verdelen over de 37 gemeenten (kamerbrief 33 000 nr. 61). Dit komt bovenop de bijdragen voor het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid. In maart 2015 wordt bekeken hoe de middelen van de specifieke uitkering verdeeld worden na 2015 op basis van een evaluatie van de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE) en het onderwijsachterstandenbeleid (OAB) (waar deze maatregelen onderdeel van zijn). Daarnaast is voor de gerichte ondersteuning van de niet G37 €5mln per jaar vanaf 2013 begroot[55]. Daarvan is € 4,7 mln. bestemd voor 86 gemeenten voor het verbeteren van het taalniveau van de leidsters. De bedragen voor het uitbreiden en stimuleren van VVE, schakelklassen en zomerscholen zijn aangekondigd als intensivering in het regeerakkoord van Rutte I. Er is geen specifieke onderbouwing van de opbouw van de bedragen beschikbaar. Deze bedragen zijn in overleg met de Tweede Kamer tot stand gekomen.

[55] In bijlage 1 is de €95 mio en €5 mio opgeteld gepresenteerd.

5.2.2 Voorgezet onderwijs

Maatregel	**Streefdoel**
VO2: Urennorm handhaven	Wet Modernisering onderwijstijd VO invoeren

VO2: Urennorm handhaven

Conclusie
In het VO is geen beleid in uitvoering dat als doel heeft onderwijstijd te intensiveren. Een beleidsevaluatie is daarom niet opportuun. In het VO wordt wel al een aantal jaren toegezien op voldoende onderwijstijd (tegengaan lesuitval) door scherpe handhaving van de urennorm. Het huidige VO-beleid op het gebied van onderwijstijd is erop gericht de beschikbare onderwijstijd zo doelmatig mogelijk in te zetten, waarbij maatwerk, modernisering en flexibiliteit kernbegrippen zijn. De huidige wettelijke kaders (operationeel sinds 1/8/2013) geven hiervoor een eerste aanzet, en met de beoogde wet Modernisering onderwijstijd VO zal deze ambitie vanaf 1/8/2015 verder gestalte krijgen. Met het wetsvoorstel Modernisering onderwijstijd VO wordt beoogd meer ruimte te geven voor professionele, schooleigen keuzes binnen de wettelijke kaders voor onderwijstijd in het voortgezet onderwijs.

Toelichting
In het VO wordt al een aantal jaren toegezien op voldoende onderwijstijd (tegengaan lesuitval). Voldoende onderwijstijd is nodig voor de inhoudelijke omvang van het onderwijsprogramma, voor kwaliteit en voor stabiliteit.
Daarnaast worden in het VO de wettelijke normen voor onderwijstijd gemoderniseerd. Het doel hiervan is meer ruimte te geven voor professionele, schooleigen keuzes binnen de wettelijke kaders voor onderwijstijd in het voortgezet onderwijs.[56]
Het 'veld' heeft geconstateerd (ondermeer in het Nationaal Onderwijsakkoord) dat de wettelijke kaders voor onderwijstijd die sinds 1 augustus 2013 van kracht zijn nog steeds worden ervaren als te complex en te rigide. In het in september 2013 door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Stichting van het Onderwijs gesloten Nationaal Onderwijsakkoord is ook daarom afgesproken de wettelijke onderwijstijdnormen in het voortgezet onderwijs te moderniseren. Eén van de doelstellingen daarvan is scholen meer beleidsruimte te bieden voor de invulling, spreiding en planning van de onderwijstijd. Met deze afspraken is ook de afspraak in het Regeerakkoord Rutte II om de wettelijke normen voor onderwijstijd te moderniseren, ingevuld, en aan de door de Tweede Kamer breed gesteunde motie van het lid Van Meenen (D66), waarin de regering werd opgeroepen de urennorm te herzien "op een wijze die maximale ruimte biedt aan maatwerk voor leerlingen". Het wetsvoorstel Modernisering onderwijstijd VO is momenteel in procedure bij de Tweede Kamer. Kernelementen van het wetsvoorstel zijn een normatieve urennorm per opleiding (VMBO 3700 uur, HAVO 4700 uur, VWO 5700 uur) in plaats van een urennorm per leerjaar en per leerling, een dagennorm (tenminste 189 dagen onderwijs per jaar) en (behoud van) instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad op de planning en invulling van de onderwijstijd.

[56] Startnota Modernisering onderwijstijd VO (Edoc 529552)

5.2.3 Middelbaar beroepsonderwijs

Inleiding: Beleid rond verkorten opleidingen en intensiveren onderwijs

Het bevorderen van de onderwijsprestaties in het MBO-onderwijs begint bij een goede en intensieve benutting van de onderwijstijd. Het gaat daarbij om het verbeteren van de onderwijskwaliteit, door de tijd die studenten in het onderwijs doorbrengen intensief en efficiënt te benutten. Zo halen zij het allerbeste uit hun schooltijd (‘getting the most out of school’). Om studenten de gelegenheid te bieden meer uit het onderwijs te halen, moet hun de mogelijkheid worden geboden om een intensief, gestructureerd en een uitdagend onderwijs programma te volgen met daarin veel aandacht voor basisvaardigheden (taal en rekenen), vakkennis en beroepsspecifieke vaardigheden (BPV). Het uitgangspunt is dat studenten een intensief en volwaardig onderwijsprogramma moeten kunnen volgen en dat zij (de studenten) daarvoor hard willen werken. Door studenten kwalitatief beter onderwijs aan te bieden is de verwachting dat hiermee ook de schooluitval in het MBO wordt verminderd en studenten sneller hun diploma halen. Daarnaast is de verwachting dat de route VMBO-MBO-HBO aantrekkelijker wordt voor VMBO’ers, aangezien de duur van deze route dan weinig meer verschilt van die van de route VMBO-HAVO-HBO.[57] Voor veel VMBO’ers is de route via het MBO een beter passende route.

De maatregelen voor bevordering van een intensief en volwaardig onderwijsprogramma zijn een verkorting van de opleidingsduur en een intensivering van het onderwijs. Dus: verhogen van het aantal begeleidende onderwijsuren in combinatie met een begrenzing van de beroepspraktijkvorming. Signalen uit het veld –MBO-instellingen – en de historische ontwikkelingen in opleidingsduur wijzen erop dat opleidingen in een kortere tijd geprogrammeerd kunnen worden, mits het onderwijs geïntensiveerd wordt.[58] Vóór 1996 (de invoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs –WEB) was het overgrote deel van de MBO-opleidingen driejarig. Daarna zijn veel opleidingen verlengd. Verlenging bestond voor een substantieel deel uit uitbreiding van de beroepspraktijkvorming (BPV). De reden voor verlenging na 1996 was synchronisatie van het niveau met de opleidingsduur.

De verkorting van opleidingsduur en de intensivering van onderwijs is geen doel op zich, maar is onderdeel van de inspanningen die een onderwijsinstelling moet leveren om kwalitatief hoogwaardig onderwijs te realiseren. De intensivering (= uitbreiding aantal uren/urennorm) staat in functie van de kwaliteit. Het bevoegd gezag is primair verantwoordelijk voor de kwaliteit. Aan die zorgplicht wordt door de instelling voldaan als het programma voldoet aan de minimum urennorm. Een andere invulling van het onderwijsprogramma kan ook, mits aan de zorgplicht wordt voldaan. De school moet dan aantonen dat er een onderwijsinhoudelijke visie over kwaliteit aan ten grondslag ligt.

Het verkorten van de studieduur in combinatie met het intensiveren van het onderwijs veronderstelt dat er in de school intensieve begeleiding en coaching aanwezig is en dat studenten tijdig worden geïnformeerd over de studievoortgang. Om de kwaliteit in het MBO te waarborgen wordt het beleid rond het versterken van de onafhankelijke examinering en standaardisering van de examinering van de beroepsgericht vakken in het MBO voortgezet.

[57] Nota Verkorten opleidingen mbo en intensivering onderwijs (Edoc 255523_v7)
[58] Nota Verkorten opleidingen mbo en intensivering onderwijs (Edoc 255523_v7)

Instellingen kunnen deze examens inkopen, of het instrumentarium dat zij zelf hebben vooraf laten valideren.[59]

De maatregel

Maatregel	Streefdoel
MBO 1: Wetsvoorstel voor introductie nieuwe urennorm en kwaliteitsafspraken met MBO instellingen	Onderwijstijd uitbreiden en nieuwe urennorm introduceren

MBO 1: Wetsvoorstel introductie nieuwe urennorm en kwaliteitsafspraken

Conclusie
De basis voor de beleidsvorming bestaat uit signalen uit het veld –MBO-instellingen – en historische ontwikkelingen. De plausibiliteit van het beleid en inzet van maatregelen is niet aanvullend onderbouwd via ex ante onderzoek. De basis van het beleid is in wetgeving vastgelegd. Deze wet Doelmatige Leerwegen waarin het verkorten en intensiveren van alle beroepsopleidingen is geregeld, is per 1 augustus 2014 doorgevoerd. Een evaluatie van de invoering van de wet is voorzien in 2015. De Kwaliteitsafspraken met MBO- instellingen worden eind 2014 afgerond, waarna in 2017 hierop een mid-term review is gepland.

Toelichting
In het regeerakkoord Rutte 2 is het kabinetsbeleid voor Ambitieus leerklimaat voortgezet en bovendien afgesproken dat er prestatieafspraken (in het MBO spreekt men van kwaliteitsafspraken) worden gemaakt met de MBO-sector.

<u>Geen ex-ante evaluatieonderzoek</u>
Er is geen specifiek ex-ante onderzoek beschikbaar over de effecten van inkorten en tegelijkertijd intensiveren van MBO-opleidingen. In de memorie van toelichting[60] refereert de minister van OCW aan internationaal onderzoek dat meer onderwijstijd in het algemeen een positief effect heeft op prestaties van leerlingen. Ook kwam uit verschillende onderzoeken (JOB-monitor, Inspectie van het Onderwijs) naar voren dat studenten MBO zich te weinig uitgedaagd voelden[61]. Verder liet de minister van OCW in 2010 de bestuurbaarheid van MBO-instellingen onderzoeken door de commissie Oudeman, nadat de kwaliteit van een aantal opleidingen onvoldoende bleek. Een aantal van de aanbevelingen van deze commissie is in het actieplan MBO, Focus op Vakmanschap 2011-2015, overgenomen, waaronder de intensivering van onderwijstijd.

<u>Wetsvoorstel</u>
In de begroting 2012 is het wetsvoorstel Doelmatige Leerwegen (dat zich richt op het doelmatiger inrichten van MBO-opleidingen) en de modernisering van de mbo-bekostiging aangekondigd. In het wetsvoorstel wordt een aantal maatregelen uit het Actieplan MBO nader uitgewerkt. Het gaat om de maatregelen Verkorten en intensiveren van MBO-opleidingen, Afschaffen drempelloze instroom MBO-2 en De herinrichting van MBO-1 opleidingen in entreeopleidingen. De nadere uitwerking van de bekostigingsvoorwaarden en verdeelmaatstaven wordt vastgelegd in het Uitvoeringsbesluit WEB (UWEB). Daarnaast wordt er een prestatiebox ingevoerd om individuele resultaatafspraken

[59] http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail.jsp?id=2014Z09862&did=2014D19721 (p16, Examens)
[60] MvT Wijziging Wet educatie en beroepsonderwijs inzake het bevorderen van meer doelmatige leerwegen in het beroepsonderwijs d.d. 28-2-2012
[61] MvT p. 5

met instellingen te kunnen maken. Instellingen krijgen een bijdrage uit de prestatiebox op basis van geleverde prestaties[62].

De wijziging van de wet die voortkomt uit het actieplan MBO[63] is per 1 augustus 2014 doorgevoerd. Hierin worden onder meer het verkorten en intensiveren van alle beroepsopleidingen geregeld. Door het intensiever, compacter maken van de opleidingen verwacht het kabinet dat het bedrijfsleven en het afnemend HBO-veld nog steeds goed wordt bediend en leidt tot een grotere studententevredenheid, omdat studenten meer worden uitgedaagd. Onderzoek naar de maatregel moet antwoord geven op dit type vragen. Voor de beroepsbegeleidende (BBL)-opleidingen zijn de nieuwe urennormen al vanaf het schooljaar 2013/2014 ingevoerd. Voor de beroepsopleidende (BOL)-opleidingen zijn de nieuwe urennormen van kracht vanaf het schooljaar 2014/2015.

De Inspectie van het Onderwijs ziet toe op de kwaliteit van het onderwijs. Instellingen moeten ervoor zorgen dat opleidingen aantoonbaar voldoen aan de urennorm. De urennorm staat in functie van de kwaliteit en het bevoegd gezag is primair verantwoordelijk voor de kwaliteit[64]. Monitoring op onderwijstijd –als onderdeel van kwaliteitstoezicht – vindt plaats door de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie doet proportioneel onderzoek.

Een onafhankelijke evaluatie naar de invoering van de wet Doelmatige Leerwegen, waaronder verkorten en intensiveren van opleidingen, start in 2015 (0-meting). Hierbij wordt gekeken naar het effect van de maatregel op het gedrag van instellingen. Doelstellingen zijn tweeërlei:

- nagaan of de beoogde algemene doelstellingen (vergroten studiesucces en voorkomen van onnodige uitval) in de komende periode worden bereikt;
- nagaan tot welke positieve of negatieve effecten de specifieke maatregelen die de wet bevat, leiden.

Er is een startnota door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) gemaakt. Het NRO zet eind 2014 een *call for proposal* uit onder een reeks onderzoeksinstituten, waarna het beste onderzoeksvoorstel door een commissie wordt gekozen[65]. In deze commissie is OCW vertegenwoordigd. Een effectonderzoek op maatregelniveau (verkorten en intensiveren) is lastig. Er spelen veel factoren een rol. Daarbij wordt de maatregel in een keer voor alle niveaus ingevoerd en zijn er geen controlegroepen.

<u>Kwaliteitsafspraken MBO</u>

De regeling Kwaliteitsafspraken wordt na consultatie in het najaar van 2014 vastgesteld. In het bestuursakkoord met het MBO 2014 is vastgelegd dat instellingen zelf kwaliteitsplannen opstellen waarin, behalve informatie van OCW, verschillende monitors worden meegenomen zoals de JOB-monitor, Effectory (medewerkertevredenheid) en later de BPV-monitor. De kwaliteitsplannen zelf worden aan de voorkant beoordeeld worden door een door OCW aangewezen organisatie met expertise.[66] In 2017 is op deze kwaliteitsplannen een midterm review voorzien.

Financiering

Voor het realiseren van intensivering onderwijstijd is € 40 miljoen in 2013, €11 miljoen in 2014 en €150 miljoen in 2015 begroot. Voor de prestatieafspraken is begroot in 2013 €278 miljoen, in 2014 €299 miljoen en in 2015 €310 miljoen.

[62] Kamerstuk 31 524, nr. 88
[63] Wet van 26 juni 2013 tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs ten behoeve van het bevorderen van doelmatige leerwegen in het beroepsonderwijs en het moderniseren van de bekostiging van het beroepsonderwijs, kortweg wet "doelmatige leerwegen"
[64] TK van OCW d.d. 30-1-2013
[65] Startnota NRO (intern OCW)
[66] Bestuursakkoord MBO 11 juli 2014

5.2.4 Hoger onderwijs

Inleiding: Beleid rond prestatieafspraken

In het hoger onderwijs zijn met alle bekostigde hoger onderwijsinstellingen prestatieafspraken gemaakt over onderwijsintensivering. Een belangrijk uitgangspunt bij de keuze over welke onderwerpen prestatieafspraken werden gemaakt, was dat 'de lat omhoog' moest. De strategische agenda Kwaliteit in Verscheidenheid (2011) beoogde een ambitieuze studiecultuur te creëren. Daartoe werden in de prestatieafspraken afspraken gemaakt over o.a. de onderwijsintensiteit (meer contacturen) en de deelname aan excellentietrajecten en werd in de strategische agenda voorzien in aanpassingen in wet- en regelgeving die experimenten met een bindend studieadvies na het eerste jaar mogelijk moesten maken (nominaal is normaal).

Met alle bekostigde hoger onderwijsinstellingen zijn prestatieafspraken gesloten gericht op het verbeteren van onderwijskwaliteit en studiesucces, profilering en zwaartepuntvorming en valorisatie. Om de instellingen maximaal in de gelegenheid te stellen een aanpak te kiezen die past bij hun eigen situatie, context en cultuur zijn er geen algemene streefcijfers geformuleerd, maar zijn de afspraken op maat gemaakt. Alle instellingen hebben een voorstel voor een prestatieafspraak geformuleerd gericht op de genoemde onderwerpen en hebben daarbij in ieder geval ambities geformuleerd op 7 verplichte indicatoren. Een onafhankelijke reviewcommissie heeft voor alle plannen beoordeeld of deze ambitieus en realistisch waren. Een voldoende beoordeling van de reviewcommissie was een voorwaarde om de aan de afspraken gekoppelde prestatiebekostiging te ontvangen. Een deel van het beschikbare budget is selectief verdeeld. Dit betekent dat de beste plannen ook relatief meer geld kregen. De prestatieafspraken hebben tot doel:
1. een kwaliteitscultuur in het hoger onderwijs te stimuleren
2. profilering en valorisatie te stimuleren, en
3. onderwijskwaliteit en studiesucces te stimuleren en te verbeteren.

'We' zijn tevreden als er een dynamiek op gang is gekomen die de kwaliteit van het onderwijs stimuleert, als instellingen, docenten, studenten en stakeholders zich inzetten om de prestatieafspraken te realiseren en als de prestatieafspraken door de individuele instellingen worden gehaald.

De maatregelen

Maatregelen	Streefdoelen
HO 1: Opstellen en uitvoeren van prestatieafspraken met afzonderlijke bekostigde hoger onderwijsinstellingen. **HO 2**: Bonus-malus regeling voor kwaliteit en studiesucces **HO 3**: Afstuderen binnen de nominale studieduur wordt regel en niet de uitzondering	**HO 1**: Er zijn geen algemene streefcijfers geformuleerd maar afspraken op maat per onderwijsinstelling over (1) het stimuleren van een kwaliteitscultuur in het hoger onderwijs, (2) stimuleren van profilering en valorisatie, en (3) stimuleren om de onderwijskwaliteit en studiesucces te verbeteren. **HO 2**: Aan de prestatieafspraken worden financiële consequenties verbonden **HO 3**: Aanpassen van de wet- en regelgeving om nominaal studeren te bevorderen.

HO 1: Prestatieafspraken over intensivering onderwijsprogramma's

Conclusie
De basis voor het beleid komt voort uit de inzichten uit het rapport Veerman[67] waarin kwaliteit en het belonen van profilering sterk naar voren komen en uit de evaluatie van de meerjarenafspraken door de Inspectie van het Onderwijs[68]. Het blijkt dat alle instellingsbesturen zonder uitzondering prestatieplannen hebben ingediend. Deze plannen zijn beoordeeld door de speciaal daarvoor ingestelde reviewcommissie. In de prestatieafspraken zijn concrete ambities opgenomen voor 7 verplichte indicatoren (uitval, switch, rendement, onderwijsintensiteit, studenttevredenheid/excellentie, kwaliteit van docenten en indirecte kosten. De reviewcommissie adviseert de minister van OCW over de toekenning van de prestatiebekostiging. Er is geen effectonderzoek naar het instrument prestatieafspraken voorzien. Wel wordt het experiment prestatiebekostiging geëvalueerd, op basis van de volgende criteria: de onderwijskwaliteit en het studiesucces bij de instellingen waaraan bekostiging is toegekend, is verbeterd; profiel en zwaartepuntvorming en valorisatie bij de instellingen waaraan bekostiging is toegekend, is versterkt; en de mate waarin de procedure die in dit besluit is voorgeschreven efficiënt is, mede in relatie tot de administratieve lasten.

Toelichting
De vormgeving van de prestatieafspraken is gebaseerd op de inhoud van het rapport Veerman waarin kwaliteit en het belonen van profilering sterk naar voren komen en de evaluatie van de meerjarenafspraken door de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie acht afspraken per individuele onderwijsinstelling kansrijker dan afspraken op koepelniveau. Bovendien acht de Inspectie het van belang financiële consequenties te verbinden aan de afspraken. In 2012 zijn daarom afspraken gemaakt met alle individuele instellingen in het hoger onderwijs over onderwijskwaliteit en studiesucces, profilering en zwaartepuntvorming en valorisatie[69].

<u>Reviewcommissie</u>
Een reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek is in februari 2012 ingesteld. Deze commissie adviseert de minister van OCW over het toekennen van prestatiebekostiging, volgt het proces van de prestatieafspraken en rapporteert hierover op stelselniveau. In januari 2014 heeft de commissie haar eerste rapport over 2013 uitgebracht. Dit rapport is gebaseerd op de jaarverslagen over 2012 van de universiteiten en hogescholen. In deze jaarverslagen staan in beperkte mate resultaten over prestatieafspraken die immers zo kort na het afsluiten van de prestatieafspraken zijn opgesteld. In haar stelselrapportage 2013 gaat de commissie in op de te verwachten verbetering van de kwaliteit van hoger onderwijs en onderzoek als alle instellingen hun ambities realiseren en op de voortgang en opbrengsten van het profileringproces. Naast de jaarlijkse stelselrapportage adviseert de commissie de minister van OCW over de voortgang bij individuele instellingen: in 2014 bij de midterm review en in 2016 bij de beoordeling of de door de instellingen geformuleerde ambities zijn behaald. De eindrapportage van de commissie in 2016 bevat niet alleen de jaarlijkse stelselrapportage maar ook de aan haar opgedragen eindevaluatie over de wijze waarop aan de bekostiging op kwaliteit en profiel is vormgegeven.

[67] Rapport Commissie o.l.v. Prof dr. Cees Veerman, Differentiëren in drievoud. Advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, 2010.
[68] Inspectie van het Onderwijs, Evaluatieonderzoek meerjarenafspraken over studiesucces en onderwijskwaliteit. Tussenrapportage landelijke inventarisatie, Utrecht 2011.
[69] Hoofdlijnenakkoord OCW- VSNU, 9 december 2011

Financiering
Voor het opstellen en monitoren van de prestatieafspraken zijn geen specifieke middelen begroot.

HO 2: Bonus-malusregeling voor kwaliteit en studiesucces

Conclusie
Aan de prestatieafspraken zijn financiële consequenties verbonden. De mogelijkheid hiertoe is in 2012 als experiment vormgegeven in de Algemene Maatregel van bestuur 'Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs'.

Toelichting
Aan de prestatieafspraken die met de individuele hoger onderwijsinstellingen zijn gemaakt zijn financiële consequenties verbonden. Een voldoende beoordeling van de reviewcommissie was een voorwaarde om de aan de afspraken gekoppelde prestatiebekostiging te ontvangen. Een deel van het beschikbare budget is selectief verdeeld. Dit betekent dat de beste plannen ook relatief meer geld kregen.

Financiering
Vanaf 2013 is in het programma Kwaliteit en profiel ongeveer 7% van de onderwijsbekostiging bestemd als prestatiebeloning. Het betreft extra middelen, naast de reguliere bekostiging. Het grootste deel van de middelen voor Kwaliteit en profiel is voor onderwijskwaliteit en studiesucces en betreft voorwaardelijke financiering. Een prestatieafspraak tussen OCW en de betreffende individuele instelling voor hoger onderwijs is voorwaarde voor het ontvangen van dit budget. Het gaat hier (inclusief het Groen onderwijs) om een bedrag van € 80 miljoen in 2012 oplopend naar € 260 miljoen in 2015. Daarnaast wordt voor het stimuleren van zwaartepuntvorming en profilering in het onderwijs vanaf 2013 € 50 miljoen op jaarbasis (inclusief het Groen onderwijs) selectief toegewezen[70]. Een deel van deze middelen is afkomstig uit het Regeerakkoord 2010.
Vanaf 2013 zijn de gelden voor 'Kwaliteit en profiel' ondergebracht onder de bekostigingsregel 'prestatiebox'.

HO 3: Afstuderen binnen de nominale studieduur wordt de regel

Conclusie
Er zijn nog geen resultaten en/of effecten van het experiment 'Uitbreiding bindend studieadvies' beschikbaar. De eerste deelnemers (drie HO-instellingen) aan het experiment 'uitbreiding bindend studieadvies zijn begonnen met ingang van het studiejaar 2013-2014 (een vierde instelling is begonnen met ingang van het studiejaar 2014-2015). De eerste studenten van de deelnemende opleidingen zullen tegen de zomer van 2015 eventueel een bindend studieadvies krijgen. Medio 2018 wordt het experiment geëvalueerd.

Toelichting
Het streven uit de Beleidsagenda 2012 'afstuderen binnen de nominale studieduur wordt de regel' is de afgelopen jaren vertaald in het experiment 'Uitbreiding bindend studieadvies' (BSA) Het experiment is gestart in studiejaar 2013-2014 en beoogt de verbetering van de kwaliteit en de doelmatigheid van het hoger onderwijs door uitbreiding van de bevoegdheid tot het uitbrengen van een bindend studieadvies (Besluit experiment uitbreiding bindend studieadvies). Het beoogt verder studenten te stimuleren hun opleiding binnen de nominale studieduur af te ronden door middel van een samenhangend pakket van

[70] Begroting OCW 2012, beleidsartikelen 6 en 7.

maatregelen ter bevordering van de studievoortgang. Het afgeven van BSA's zal er naar verwachting toe bijdragen dat studenten meer nominaal gaan studeren en daarmee leiden tot rendementsverbetering. In het besluit worden eisen aan de onderwijsinstelling gesteld ten aanzien van de studeerbaarheid van de opleiding. Zij moeten voorzieningen hebben waardoor de student geprikkeld wordt harder te studeren. Aangezien het experiment gericht is op het geven van een bindend studieadvies in het tweede jaar, zullen de eerste studenten van de deelnemende opleidingen tegen de zomer van 2015 eventueel een bindend studieadvies krijgen.

Uit het Besluit 'Experiment uitbreiding bindend studieadvies' vloeien voor de deelnemers aan het experiment beperkte administratieve lasten voort. Om te voorkomen dat deelnemende instellingen en/of opleidingen omvangrijke extra rapportages moeten schrijven over de voortgang van het experiment, wordt aangesloten bij de bestaande rapportagestructuur. Gedurende de looptijd van het experiment dient de instelling eenmaal per jaar, als onderdeel van haar gebruikelijke jaarverslag, een voortgangsrapportage te schrijven. In dat jaarverslag wordt aandacht besteed aan de resultaten van de uitvoering van het experimentele BSA.

Het experiment loopt tot en met 31 augustus 2019 en medio 2018 evalueert de minister het experiment op basis van de resultaten van de experimentele BSA's zoals opgenomen in de eindverslagen van de instellingen, die aan het experiment hebben deelgenomen. Eind 2014 / begin 2015 moeten de contouren voor de evaluatie in 2018 bekend zijn, zodat de deelnemende instellingen vroegtijdig op de hoogte gebracht kunnen worden van het type data dat zij voor de evaluatie beschikbaar moeten hebben.

Financiering
Voor het wetgevingstraject 'Experiment uitbreiding bindend studieadvies' zijn geen specifieke middelen begroot.

5.3 Kort verslag van het beleid Brede Scholen

Deze passage is te beschouwen als de rapportage over de voor 2015 toegezegde beleidsdoorlichting 'Brede Scholen'. Het Brede schoolbeleid sluit aan op het instrument 'intensivering onderwijstijd' uit de Beleidsagenda 2012.

Brede scholen richten zich voornamelijk op de ontwikkeling van kinderen en het bieden van dagarrangementen. Bij de ontwikkeling van kinderen gaat het bijvoorbeeld om het bieden van ontwikkelingskansen voor kinderen met een achterstand, om talentontwikkeling of bevordering van burgerschap. Met het realiseren van dagarrangementen waarbij school en buitenschools aanbod praktisch en in tijd goed op elkaar aansluiten, kunnen werkende ouders de schooltijden beter afstemmen op hun werktijden. Daarmee wordt het voor werkende ouders eenvoudiger om arbeid en zorg te combineren.

Het rijksbeleid ten aanzien van brede scholen is erop gericht de beweging van onderop te stimuleren. Dat gebeurt via het Landelijk Steunpunt Brede Scholen, met een bijdrage in het Gemeentefonds voor de Brede impuls combinatiefuncties en buurtsportcoaches en door het creëren van ruimte via experimenten en pilots. In de jaren 2009, 2011 en 2013 is de ontwikkeling van brede scholen in kaart gebracht in het Jaarbericht brede scholen. Tevens is een landelijke effectmeting uitgevoerd. Over de uitkomsten van het "Jaarbericht brede scholen en integrale kindcentra 2013" en "De brede school in een veranderend tijdsgewricht, uitkomsten landelijke effectmeting 2009-2013" is de Tweede Kamer in juli 2014 geïnformeerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 293, nr. 207).

OCW acht hiermee de voor 2015 aangekondigde beleidsdoorlichting 'Brede scholen' uitgevoerd.

5.4 Hoofdlijn 3: Verscherpte aanpak (zeer) zwakke scholen en opleidingen

Inleiding: achtergrond van het beleid en maatregelen uit de Beleidsagenda 2012

Een deel van de talenten van leerlingen blijft onderbenut doordat zij onderwijs van onvoldoende kwaliteit krijgen. Daarom is de aanpak (door de Inspectie) voor zeer zwakke scholen geïntensiveerd met tussentijds kwaliteitsonderzoek en voortgangsgesprekken. Dit heeft geleid tot een verdere vermindering van het aantal zwakke en zeer zwakke scholen en tot het sneller verbeteren van zeer zwakke scholen. In het funderend onderwijs zet OCW al sinds 2009 met het programma Goed worden, goed blijven (PO) en het project Leren verbeteren (VO) in op het verminderen van het aantal (zeer) zwakke scholen. Maatregelen van de intensivering in het PO en VO staan beschreven de actieplannen Basis voor presteren en Beter presteren en in het bijbehorende wetsvoorstel. [71,72,73,74] Ook in het MBO wordt toezicht en aanpak van (zeer) zwakke scholen versterkt. De minister krijgt aanwijzingsbevoegdheid en de rol van de Inspectie wordt versterkt. [75] In het hoger onderwijs zijn met de Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs de waarborgen voor de kwaliteit van het onderwijs versterkt, zodat studenten kunnen rekenen op goed onderwijs en een waardevol diploma.[76] Het accreditatiestelsel is naar aanleiding van deze wet aangescherpt; zo vormen het gerealiseerd eindniveau en de wijze van examinering niet langer één criterium, maar twee aparte criteria bij de accreditatie van opleidingen.

[71] http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/05/23/actieplan-po-basis-voor-presteren.html (p9)
[72] http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/05/23/actieplan-vo-beter-presteren.html (p7,8)
[73] http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20131111/memorie_van_toelichting_4/document3/f=/vjevh6ehu2zw.pdf (p2)
[74] http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/Actueel_publicaties/2011/Toezicht+op+zwakke+en+zeer+zwakke+scholen+-+zo+werkt+het.pdf
[75] http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail.jsp?id=2011D07923&did=2011D07923 (p10, Toezicht)
[76] http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail.jsp?id=2011D07923&did=2011D07923 (p10, Toezicht)

Ter informatie zijn de realisatiewaarden (RW) en de streefwaarden (SW) in het funderend onderwijs en MBO als volgt:

07. Onderpresterende scholen / opleidingen

a) In po reductie van het aantal zeer zwakke scholen

BW	RW 2011	RW 2012	RW 2013	SW
zeer zwakke scholen 69 (2010)	zeer zwakke scholen 57	Zeer zwakke scholen 22	Zeer zwakke scholen 16	zwakke scholen 35 (2015)
taal en rekenzwakke scholen 238 (2010)	taal en rekenzwakke scholen 238 (2011 beschikbaar april 2013)	Taal en rekenzwakke scholen 188 *	Taal en rekenzwakke scholen 158	taal en rekenzwakke scholen 199 (2015)

Bron: Inspectie van het Onderwijs

b) In (vso) verder reductie van het aantal (zeer) zwakke scholen

BW	RW 2011	RW 2012	RW 2013	SW
9 (2011)	-	6*	6	-

Bron: Inspectie van het Onderwijs

c) In vo geen stijging van het aantal (zeer) zwakke scholen

BW	RW 2011	RW 2012	RW 2013	SW
-	-	zwakke scholen 9,4% / zeer zwakke scholen 0,9% *	zwakke scholen 9,5% / zeer zwakke scholen 0,6%	-

Bron: Inspectie van het Onderwijs

d) In het mbo geen stijging van het aantal (zeer) zwakke opleidingen

BW	RW 2011	RW 2012	RW 2013	SW
311 zwak (2010)	175 zwak (2011)	zwak 14	16 zwak (2013)	14 zwak (2012)
34 zeer zwak (2010)	14 zeer zwak (2011)	zeer zwak 58	5 zeer zwak (2013)	5 zeer zwak (2012)

Bron: Inspectie van het Onderwijs

5.4.1 Primair Onderwijs

De verlaging van het aantal zwakke scholen en opleidingen is in de Beleidsagenda 2012 concreet vertaald in de verplichting dat zeer zwakke scholen binnen een jaar het onderwijsproces weer op orde moeten hebben en een verscherpte aanpak zodat scholen snel aan de slag gaan met noodzakelijke verbeteringen. Daarnaast kunnen uitblinkende scholen waardering verdienen in de vorm van het predicaat Excellent.

Maatregelen	**Streefdoelen**
PO 3: Zeer zwakke scholen hebben binnen één jaar het onderwijsproces op orde	Invoeren wetgeving. Geen andere streefdoelen geformuleerd
PO 4: Verscherpte aanpak om met noodzakelijke verbeteringen aan de slag te gaan	Reductie van het aantal zeer zwakke scholen van 57 (2010) naar 35 (2015)
PO 5: Verlenen van het predicaat Excellent	76 scholen in 2013 en 85 in 2014

PO 3: Binnen één jaar het onderwijsproces op orde

PO 4: Verscherpte aanpak noodzakelijke verbeteringen

Conclusie

De aanpak zwakke scholen is een aanscherping van bestaand beleid. Het aantal (zeer) zwakke scholen in het PO daalt de afgelopen jaren. Er worden geen onderzoeken gepland of uitgevoerd over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de verscherpte aanpak (zeer) zwakke scholen en het aankomende wetsvoorstel Verbetertermijn zeer zwakke scholen. De reden daarvoor is dat dit een beperkte wijziging betreft en het effect van hiervan moeilijk is te isoleren van andere regionale aanpakken. Er worden weinig middelen ingezet bij deze maatregelen. Het onderzoeken van doelmatigheid wordt daarom niet relevant geacht. De doelbereiking wordt echter wel gemeten. De doelbereiking van de aanpak (zeer) zwakke scholen wordt onderzocht door de Inspectie van het Onderwijs, die nu ook meet hoe lang zeer zwakke scholen erover doen om zich te verbeteren.

Toelichting

<u>De geschiedenis van de resultaten</u>

Al sinds 2009 zet OCW met het programma 'Goed worden, goed blijven' in op het verminderen van het aantal (zeer) zwakke scholen. Dit project omvatte analyses van (zeer) zwakke scholen, analyses van risicoscholen, monitoring, de inzet van Vliegende Brigades en het uitvoeren van bestuursscans. Een schoolbestuur met een zeer zwakke school kreeg hulp van de Vliegende Brigade, bestaande uit zeer ervaren adviseurs op het gebied van de begeleiding aan (zeer) zwakke scholen. De aantallen (zeer) zwakke scholen zijn sindsdien erg gedaald: van 7,0% in 2010 naar 2,2% in 2013[77]. Ook de betreffende gegevens van Trends in Beeld[78] geven in absolute termen dit beeld: van 69 in 2010, 57 in 2011, 22 in 2012 naar 16 in 2013. De streefwaarde van maximaal 35 is dus ruim gehaald.

<u>Hulpaanbod en wetgeving voor regelen van verbetertermijn</u>

In de begroting 2012 gaf OCW aan dat het hulpaanbod voor (zeer) zwakke scholen in 2012 gecontinueerd wordt via de sectorraden. In de begroting 2015 wordt deze lijn bevestigd. De Tweede Kamer is per brief (Kamerstuk 31 293,

[77] Bron: Onderwijsverslag 2012-2013
[78] www.trendsinbeeld.minocw.nl

nr. 86) geïnformeerd over betreffende plannen om het aantal (zeer) zwakke scholen terug te dringen.
Daarnaast wordt ingezet op middelen om de enkele scholen en afdelingen aan te pakken die zich niet (tijdig) verbeteren. Dat houdt in dat er een wetsvoorstel Verbetertermijn zeer zwakke scholen is gemaakt om een heldere verbetertermijn te regelen voor zeer zwakke (basis)scholen. Zo is het voor alle scholen duidelijk binnen welke termijn verbeteringen daadwerkelijk gerealiseerd moeten zijn en is het niet langer meer mogelijk dat scholen jaren achtereen zeer zwak zijn. De Onderwijsinspectie houdt toezicht op de uitvoering van de wet. Wanneer een school na één jaar nog steeds zeer zwak is, kan de minister van OCW besluiten de bekostiging in te trekken of de school op te heffen. De regering verwacht dat van dit wetsvoorstel een sterke preventieve werking uitgaat. Het wetsvoorstel ligt nu bij de Tweede Kamer maar de behandeling is vooralsnog uitgesteld. Het middel is dus nog niet ingezet.

Vroegsignalering

Er gaat een traject van jaren aan vooraf voordat scholen door de Onderwijsinspectie als zeer zwak worden aangeduid. In dat voortraject heeft de Inspectie van het Onderwijs ingezet op vroegsignalering. Om de schoolbesturen directer te wijzen op hun verantwoordelijkheden attendeert de inspectie hen met ingang van schooljaar 2011–2012 direct na één jaar op onvoldoende of dalende opbrengsten. Als de opbrengsten ook het daarop volgende jaar onvoldoende zijn (of nog verder zijn gedaald), volgt er een formele waarschuwing. Als na nog een jaar blijkt dat de school niet voldoende kwaliteit laat zien, wordt de school zeer zwak verklaard (kamerbrief 31 293 nr. 86).

Evaluatie

Er is geen effectmeting gedaan of gepland naar de effecten van het wetsvoorstel en/of de verscherpte aanpak van (zeer) zwakke scholen. De redenen daarvoor zijn:

- De verscherpte aanpak (vroegsignalering) is een beperkte wijziging van werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs. Het is een logische, lastenluwe, niet op zware beleidstrajecten berustende, stap.
- Zoals gezegd is er de landelijke aanpak, regionale aanpakken, effecten van media-aandacht, effecten van het label zwak zelf, plus een enige vroegsignalering. Om de effecten daarvan te isoleren is onmogelijk. Dat de aanpak als geheel goed werkt is evident en blijkt uit de enorme afname van zeer zwakke scholen.
- Het wetsvoorstel is nog niet in werking getreden. Verder is het niet nodig om daar een effectmeting aan te verbinden, omdat het gaat om het kunnen ingrijpen in incidentele gevallen. Het incidentele aspect staat haaks op het idee van een effectmeting. Plus de intrinsieke bedoeling van het wetsvoorstel (kunnen ingrijpen) wordt per definitie bereikt.

Financiering

Voor het hulpaanbod voor (zeer) zwakke scholen via de sectorraden is in de begroting 2012 2 miljoen voor 2012 begroot, ongeveer 0,9 miljoen voor 2013, € 0,5 miljoen voor 2014 en €0,9 miljoen voor 2015. De kosten voor het wetsvoorstel zijn niet begroot, dit kost geen geld.

PO 5: predicaat Excellent

Conclusie
De maatregel predicaat Excellent is in uitvoering genomen en vanaf 2012 zijn er 128 certificaten uitgereikt.

Toelichting
Met het predicaat Excellente School krijgen zeer goed presterende scholen de maatschappelijke zichtbaarheid en waardering. De doelstelling is dat excellente scholen andere scholen uitdagen om de lat ook hoog te leggen en dit predicaat te bemachtigen. Het erkennen en waarderen van excellente scholen maakt deel uit van de actieplannen voor het basisonderwijs (Basis voor Presteren) en voortgezet onderwijs (Beter Presteren). Bij de selectie van scholen staat de kwaliteit van het onderwijs voorop. Een onafhankelijke jury draagt jaarlijks de excellente scholen voor aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
In 2012 zijn 52 predicaten uitgereikt (31 PO en 21 VO) en in 2013 76 (28 PO, 3 SBO, 5 SO, 4 PRO, 36 VO)
De Jury Excellente Scholen is voor drie jaar (2012-2014) ingesteld door de minister. Vanaf 2015 verschuift de aanwijzing van Excellente scholen naar de Inspectie van het Onderwijs in het kader van Gedifferentieerd toezicht.

Financiering
Het budget[79] voor het toekennen van het predicaat Excellente scholen is in 2012 1 miljoen, in 2013 € 510.000 en in 2014 € 1.067.000 (totaal: 2.577.000).

[79] Dit wordt besteed, bijvoorbeeld in 2014, aan kosten voor de jury €25.000, experts die de schoolbezoeken doen (160 scholen) €300.000 (incl. reiskosten), het traject 'Scholen leren van elkaar' €381.000, de inhuur van Regioplan (inhoudelijke en logistieke ondersteuning jury) €207.500, correctie en drukken schoolrapporten (alle scholen krijgen een juryrapport) €30.000 en de uitreiking €100.000

5.4.2 Voortgezet onderwijs

Maatregelen	Streefdoelen
VO 3: Zeer zwakke scholen hebben binnen één jaar het onderwijsproces op orde	Geen streefdoelen geformuleerd
VO 4: Verscherpte aanpak om met noodzakelijke verbeteringen aan de slag te gaan	Geen streefdoelen geformuleerd
VO 5: Verlenen van het predicaat 'excellent'	76 scholen in 2013 en 85 in 2014

VO 3: Binnen een jaar het onderwijsproces op orde
VO 4: Verscherpte aanpak noodzakelijke verbeteringen

Conclusie
De aanpak (zeer) zwakke scholen is een voorzetting van bestaand beleid en is sinds 2012 aangescherpt door de termijn voor verbetering te verkleinen. Er zijn geen streefwaarden benoemd sinds 2012. Het beperken van het aantal (zeer) zwakke scholen wordt via monitoring en gerichte en verscherpte verbetertrajecten met ondersteuningsaanbod gerealiseerd. Er zijn geen aparte evaluaties gehouden of gepland op de effecten van het beleid rond (zeer) zwakke scholen.

Toelichting

De geschiedenis van de resultaten
De doelstelling van het beleid in het VO is sinds 2007 gericht op verdere vermindering van het aantal zwakke en zeer zwakke scholen en tot het sneller verbeteren van zeer zwakke scholen. De (uitvoering van de) maatregelen die hiervoor worden ingezet zijn sinds 2012 geschaard onder het beleid Ambitieus leerklimaat. De twee maatregelen - zeer zwakke scholen hebben maximaal één jaar om het onderwijs proces op orde te brengen en er is een verscherpte aanpak om met noodzakelijke verbeteringen aan de slag te gaan - scherpen dit staande beleid aan.

In de Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs 2007–2011 is de doelstelling geformuleerd het aantal zeer zwakke vestigingen van 1,8% in 2008 naar 1,4% in 2010 en naar 1,0% in 2012 te brengen. Het aantal zwakke vestigingen diende van 11,4% in 2008 naar 10% in 2010 te worden gebracht. Deze doelstellingen zijn gerealiseerd.

De doelstellingen voor de zwakke en zeer zwakke scholen zijn de jaren daarna niet gekwalificeerd. Het huidige kabinet zet de lopende aanpak voor zeer zwakke scholen voort.[80] Het beleid is sindsdien eenvoudigweg gericht op:
- Het terugdringen van het aantal zeer zwakke scholen/afdelingen. Het percentage is 0,6% per 1 september 2013 volgens het laatste onderwijsverslag. Het percentage zwakke scholen is 9,5%. Vanwege de relatieve normering is niet te verwachten dat het aantal (zeer) zwakke scholen de komende jaren daalt[81]. In 2016 wordt een nieuwe opbrengstbeoordeling ingevoerd en kan een daling van deze percentages plaatsvinden.

[81] Over 2012 en 2013 was erg geen stijging van het aantal (zeer) zwakke scholen. Bron: Trends in Beeld.

- Het versnellen van het verbetertraject van zeer zwakke scholen/afdelingen.
- Het terugdringen van het aantal zwakke scholen/afdelingen.
  Deze doelstellingen zijn ook in de sectorakkoorden (met de VO-raad) in deze jaren steeds opnieuw herhaald. In het laatste sectorakkoord (2013-2017) is in dat kader afgesproken het ondersteuningsaanbod te intensiveren (dit ook naar aanleiding van de brief aan de Tweede Kamer 'Toezicht in Transitie'[82]).

De (ondersteunings)maatregelen die hiervoor ingezet worden zijn divers:

Kwaliteitsonderzoek en openbare vermelding

Sinds 2007 is het toezicht op het onderwijs risicogericht. Als de opbrengsten van een school (afdeling) tekortschieten stelt de inspectie, in het kader van het risicogericht toezicht, een kwaliteitsonderzoek in. Als uit het onderzoek blijkt dat het onderwijsleerproces onvoldoende is, wordt de school gekwalificeerd als zeer zwak. De school wordt als zodanig ook op de lijst met zeer zwakke scholen vermeld. Er is dus sprake van *naming and shaming*.

Verplicht verbetertraject

Scholen die als zeer zwak worden beoordeeld zijn verplicht een verbetertraject op te starten om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Dit geldt trouwens ook voor scholen die als zwak worden beoordeeld (dit in het kader van het geïntensiveerde toezicht). Deze zwakke scholen worden niet met naam en toenaam op de inspectiesite vermeld.

Tussentijds onderzoek

Naar aanleiding van een motie van Pechtold[83] worden zeer zwakke scholen sinds 2010 na één jaar bezocht voor een tussentijds onderzoek. Hierbij wordt nagegaan of het onderwijsproces op de school inmiddels voldoende verbeterd is om het inspectieoordeel bij te stellen van zeer zwak naar zwak of voldoende.

Verbetertermijn verkorten

Het bestuur (het bevoegd gezag is de eerst verantwoordelijke) en de betreffende school (afdeling) heeft momenteel nog twee jaar de tijd om de opbrengsten en het onderwijsleerproces op orde te brengen. Een wetsvoorstel om de verbetertermijn voor zeer zwakke scholen vast te stellen op één jaar is in november 2013 aan de Tweede Kamer verzonden en wordt naar verwachting begin 2015 behandeld.

Beëindigen bekostiging / sluiten school

Met inwerkingtreding van de wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur (1 augustus 2010) is het mogelijk een school te sluiten of de bekostiging te beëindigen bij langdurig (en ernstig) tekort schieten van de onderwijskwaliteit. Op het moment dat de inspectie aangeeft geen vertrouwen meer te hebben in een tijdige verbetering van de onderwijskwaliteit, meldt de Inspectie de betreffende school bij de minister.

Ondersteuningsaanbod

Het ondersteuningsaanbod bij de VO-Raad en AOC Raad bestaat sinds eind 2008 uit een Steunpunt (zeer) zwakke scholen (project Leren Verbeteren). Vanuit het project vinden de volgende activiteiten plaats:

- organiseren en begeleiden van themabijeenkomsten en leer- en intervisienetwerken
- ontwikkelen van een 'starterskit' voor nieuwe (zeer) zwakke scholen met basisinformatie
- ontwikkelen van katernen (brochures) over specifieke thema's
- website met informatie en direct bruikbare instrumenten

[82] Vergaderjaar 2013-2014, Kamerstuk 33905, nr. 1.
[83] Vergaderjaar 2008-2009, Kamerstuk 31 700 VIII, nr. 126.

Sinds medio 2010 is het Steunpunt aangevuld met een Taskforce zeer zwakke scholen die de scholen directe ondersteuning op maat aanbiedt. Te denken valt hierbij aan een interim-schoolleider, een audit en/of procesondersteuning. Hierbij wordt steeds gekeken naar de eigen financiële draagkracht. Zo nodig kan de ondersteuning vanuit de Taskforce ook worden gefinancierd (co-financiering). Ook zwakke scholen (en eventueel ook risicoscholen met één à twee jaar slechte opbrengsten) komen naast de netwerkactiviteiten ook in aanmerking voor (een lichtere vorm van) ondersteuning op maat door een procesbegeleider. In het kader van het Sectorakkoord VO (voorjaar 2014) wordt het ondersteuningsaanbod voor zwakke scholen geïntensiveerd/uitgebreid. Voor de noordelijke provincies is onlangs een project van start gegaan (Van Zwak naar Beter, met een looptijd van vier jaar) dat zich richt op een versnelde vergroting van de didactische vaardigheden van de zittende leraren op de zwakke en zeer zwakke scholen. Dit project wordt uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen.

Evaluatie

Er zijn geen aparte evaluaties gehouden, en gepland, op de effecten van het beleid rond (zeer) zwakke scholen.
Wel vindt er monitoring plaats op de uitwerking van enkele maatregelen.

- Voor het project Leren Verbeteren wordt elk kwartaal een voortgangsrapportage opgesteld en besproken.
- Daarnaast wordt er jaarlijks gerapporteerd over de voortgang voor de besteding/subsidieverstrekking. Binnen het project Leren Verbeteren (bij de VO-raad) wordt jaarlijks een onderdeel van het ondersteuningsaanbod geëvalueerd. Een voorbeeld daarvan is de evaluatie van de Taskforce ZZS geweest. Deze is indertijd aan de Tweede Kamer gezonden.
- Binnen het project Van Zwak naar Sterk worden de effecten en ontwikkelingen op de individuele scholen en in de gehele regio vrij uitvoerig onderzocht en gemonitord.
- Maandelijks worden de lijst met zeer zwakke scholen op internet gepubliceerd[84].
- In het Onderwijsverslag worden de percentages zwakke en zeer zwakke scholen jaarlijks weergegeven (over meerdere jaren heen) en worden de ontwikkelingen op dit vlak geduid.

Financiering

Voor het ondersteuningsaanbod is in de jaren 2012 – 2014 in totaal €3.6 miljoen begroot.

VO 5: Predicaat excellentie

In het funderend onderwijs (PO en VO) wordt op dit punt eenzelfde aanpak gehanteerd. De passage onder PO 5: Predicaat Excellentie geldt ook voor VO.

[84] http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/publicaties/Overzicht+zeer+zwakke+scholen.html

5.4.3 Middelbaar beroepsonderwijs

Maatregelen	Streefdoelen
MBO 2: Aanwijzingsbevoegdheid minister voor ernstige tekortkoming van de Raad van Toezicht in uitvoering van de wet	Realisatie van aanwijzingsbevoegdheid
MBO 3: Zeer zwakke scholen hebben binnen een jaar het onderwijsproces op orde	? Niet bekend

MBO 2: Aanwijzingsbevoegdheid

Conclusie
De aanwijzingsbevoegdheid is van kracht sinds 1 januari 2014 en is tot nu toe nog niet benut in het MBO. Op deze manier heeft de minister een extra mogelijkheid om falende bestuurders en toezichthouders te corrigeren[85]. In deze Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs (Stb. 2013, nr. 558) is geen evaluatiebepaling opgenomen.

Toelichting
Per 1 januari 2014 is de aanwijzingsbevoegdheid in het MBO doorgevoerd.[86] Het gaat hier om een wettelijke bevoegdheid van de Minister van Onderwijs om in te kunnen grijpen door één of meer concrete maatregelen op te dragen (een zogeheten aanwijzing te geven) aan de interne toezichthouder als sprake is van wanbeheer van een of meer bestuurders of intern toezichthouders. De gevallen waarin een aanwijzing kan worden gegeven, zijn limitatief opgesomd in het wetsvoorstel. Ondermeer gaat het hierbij om ernstige nalatigheid met consequenties voor de onderwijskwaliteit en het stelsel. Een voorgenomen aanwijzing wordt voorafgegaan door een onderzoek door de Inspectie als bedoeld in artikel 15 van de Wet op het onderwijstoezicht en het door de Inspectie uit te brengen Inspectierapport. [1] Als een aanwijzing niet wordt opgevolgd, is dat een overtreding van de bekostigingsvoorwaarden en kan een bekostigingssanctie worden opgelegd. De mogelijkheden om een bekostigingssanctie op te leggen, worden hiermee uitgebreid. De aanwijzingsbevoegdheid is in beginsel budgetneutraal.

In de kamerbrief Versterking bestuurskracht onderwijs zegt de minister van OCW toe de voorgenomen wijzigingen in wet- en regelgeving voor governance te evalueren en monitoren nadat ze van kracht zijn geworden. Ook vinden er nog evaluaties plaats van wijzigingen in wet- en regelgeving uit het recente verleden, zoals de evaluatie van de wijzigingen in de medezeggenschap in de BVE-sector (dit voorjaar) en de evaluatie in het najaar van *Wet versterking besturing in het hoger onderwijs*. Tot slot laat de minister onderzoek doen naar goed presterende instellingen in alle sectoren, te beginnen bij de BVE-sector om meer inzicht te verkrijgen in het feitelijk functioneren van het governancesysteem[87]. Dit

[85] Kamerbrief van 19 april 2013 Versterking bestuurskracht onderwijs
[86] Voluit: Wet van 4 december 2013 tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met de versterking van de kwaliteitswaarborgen voor het hoger onderwijs en wijziging van verschillende onderwijswetten in verband met de introductie onderscheidenlijk verbreding van een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister en in verband met aanpassingen in de regelgeving betreffende het basisregister onderwijs en het persoonsgebonden nummer (Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs). Artikel II Art. 9.1.4a. Wijziging Wet educatie en beroepsonderwijs.
[87] Kamerbrief 19 april 2013 Versterking bestuurskracht onderwijs

onderzoek dat uitgevoerd wordt door de Erasmus Universiteit en de Universiteit van Amsterdam wordt najaar 2014 afgerond

MBO 3: Binnen een jaar het onderwijsproces op orde

Conclusie
Het beleid, en met name de werkwijze, rond het op orde krijgen van (zeer) zwakke onderwijsprocessen is sinds 2012 aangescherpt. Het mogelijk intrekken van de onderwijslicentie als verbetering niet tijdig (binnen een jaar) optreed, is explicieter gemaakt. De belangrijkste informatiebronnen voor monitoring van de doelbereiking zijn het jaarlijkse onderwijsverslag van de Inspectie en generieke rapportages van het ondersteuningsprogramma MBO15. Op basis van deze rapportages is het nog te vroeg om conclusies te trekken over de effectiviteit van het verscherpte beleid.

Toelichting
Vanaf 2012 is de wijze van toezicht houden in het MBO anders georganiseerd. De kwaliteitsborging staat voor de Inspectie centraal. De aanpak van zeer zwakke scholen staat verwoord in het Toezichtkader BVE 2012. Hierin is ook het toezicht op bestuurlijk handelen opgenomen. Zeer zwakke scholen moeten binnen een jaar het onderwijs proces op orde hebben. De Inspectie van het Onderwijs onderzoekt steekproefsgewijs bij alle scholen eens in de drie jaar de opleidingen. Een opleiding waarbij volgens het oordeel van de Inspectie zowel de opbrengsten als het onderwijsproces onder de maat zijn krijgt van de inspectie het predicaat zeer zwak. De instelling moet een verbeteringsplan opstellen voor de betreffende opleiding. Instellingen kunnen daarbij ondersteuning krijgen, onder meer van het programma MBO15. Als er naar het oordeel van de Inspectie na een jaar geen kwaliteitsverbetering is en de opleiding nog steeds zeer zwak is, kan de opleidingslicentie ingetrokken worden. De Inspectie vereenvoudigt het waarderingskader dat onderdeel uitmaakt van het toezichtkader: het nieuwe toezichtkader gaat in per 1 augustus 2016.

Evaluatie en monitoring
Er is geen beleidsevaluatie gepland omdat de verscherpte aanpak een beperkte wijziging van werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs is. Het is een logische, lastenluwe en niet op zware beleidstrajecten berustende stap. Er is wel sprake van monitoring.
De Inspectie publiceert een dynamische lijst met zeer zwakke opleidingen op haar website[88]. Jaarlijks publiceert de Inspectie van het onderwijs het onderwijsverslag De staat van het onderwijs. Het onderwijsverslag wordt gebruikt als monitor. Over het jaar 2012/2013 is in het middelbaar beroepsonderwijs bij ongeveer 20 procent van de opleidingen sprake van zwak of zeer zwak onderwijs. Op 1 september 2013 waren er 25 zeer zwakke bekostigde en 6 zeer zwakke niet-bekostigde MBO-opleidingen. In 2012 waren dat er 22 respectievelijk 5. In september 2013 is een heronderzoek gedaan bij de 22 opleidingen die een jaar eerder zeer zwak waren. Het resultaat was negen opleidingen met voldoende basiskwaliteit, vier opleidingen met onvoldoende opbrengsten, elf zeer zwakke opleidingen en twee ingetrokken licenties. De onderwijskwaliteit van het groene VMBO ontwikkelt zich positief. Op 1 september 2013 was er geen enkele zeer zwakke groene VMBO-afdeling.[89] Daarnaast brengt MBO15 jaarlijks verslag uit van hun bevindingen. Dit betreft een generieke

[88] http://publicaties.onderwijsinspectie.nl/xmlpages/page/opleidingen-van-onvoldoende-kwaliteit-regionale-opleidingscentra

[89] P. 46, p160 Onderwijsverslag 2012/2013: Bij een zeer zwakke opleiding is volgens artikel 6.1.4 en 6.2.2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) de kwaliteit van het onderwijs onvoldoende. Dit betekent dat de kwaliteit van het onderwijsproces en het niveau van de opbrengsten onvoldoende zijn. Als na een heronderzoek opnieuw sprake is van een onvoldoende onderwijsproces, volgt het oordeel 'zeer zwak'. De zeer zwakke opleidingen hebben een waarschuwingsbrief van de minister gekregen waarin staat dat de kwaliteit na een jaar voldoende moet zijn. Is dat niet het geval, dan kan de licentie worden ingetrokken

rapportage. Met individuele scholen worden afspraken en ondersteuningsarrangementen afgesproken. Het gaat hierbij ook om de aanpak/ondersteuning van zeer zwakke scholen.

5.4.4 Hoger onderwijs

Maatregelen	Streefdoelen
HO 4: Passage in de Wet Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs	Versterking rol Inspectie van het Onderwijs
HO 5: Het accreditatiestelsel wordt verscherpt	Stimuleren kwaliteitscultuur op instellingen
HO 6: Externe validatie toetsing en examinering, m.n. in het HBO	Goed onderwijs en waardevol diploma
HO 7: Aanwijzingsbevoegdheid minister voor ernstige tekortkoming RvT in uitvoering van de wet	Borging van de onderwijskwaliteit

Algemene conclusie
De Beleidsagenda 2012 vermeldt dat in het hoger onderwijs de Inspectie voor het Onderwijs een grotere rol krijgt, het accreditatiestelsel wordt verscherpt en toetsing en examinering extern worden gevalideerd, zeker in het HBO. Verder krijgt de minister in het hoger onderwijs een aanwijzingsbevoegdheid. Sinds 2012 is de beleidsdynamiek rond Ambitieus leerklimaat hoog. Toch constateren we dat 3 van de 4 maatregelen uit de Beleidsagenda 2012 zijn doorgevoerd. Te weten:

- De grotere rol voor de Inspectie van het Onderwijs is niet doorgevoerd.
- De verscherping van het accreditatiestelsel heeft plaatsgevonden door betreffende wijzigingen in de wet die per 1 januari 2014 in werking is getreden.
- Voor validatie van toetsing en examinering zijn diverse pilots in uitvoering die lopen tot in 2017. Over de effectiviteit komt in 2014 (mid-term review) en eind 2017 (eindrapportage) informatie beschikbaar.
- De aanwijzingsbevoegdheid van de minister is inmiddels per 1 januari 2014 van kracht en is tot nu toe nog niet benut in het HO.

Centraal bij deze onderwerpen staat de Wet Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs[90]. In december 2013 is deze wet en het betreffende inwerkingbesluit gepubliceerd. In het inwerkingbesluit staat dat de onderdelen in de wet op verschillende momenten in werking treden, te weten op 1 januari 2014, op 1 juni 2014, op 1 september 2014 en op 1 januari 2015. Omdat deze wet deels nog niet en deels enkele maanden geleden in werking is getreden, is het te vroeg om conclusies te trekken over de effecten van de maatregelen. In de voortgangsbrief Hoofdlijnenakkoorden en Prestatieafspraken Hoger Onderwijs en Onderzoek heeft de minister de Tweede kamer op 18 februari 2014 ingelicht over de voortgang rond deze maatregelen. Zij schrijft dat ze op basis van de eerste rapportage van de reviewcommissie goede hoop heeft dat de hoger onderwijs instellingen het ingezette ambitieniveau versterkt doorzetten.

[90] Voluit: Wet van 4 december 2013 tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met de versterking van de kwaliteitswaarborgen voor het hoger onderwijs en wijziging van verschillende onderwijswetten in verband met de introductie onderscheidenlijk verbreding van een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister en in verband met aanpassingen in de regelgeving betreffende het basisregister onderwijs en het persoonsgebonden nummer (Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs)

HO 4: Versterking rol Inspectie van het Onderwijs

Conclusie
De maatregel De inspectie krijgt een grotere rol in het hoger onderwijs heeft de regering in eerste instantie ingevuld door in het wetsvoorstel op te nemen dat de bevoegdheden van de Inspectie worden uitgebreid met risicogericht toezicht. Naar aanleiding van het debat rond het wetsvoorstel heeft regering afgezien van de invoering van risicogericht toezicht door de Inspectie.

Toelichting
Adviezen van de Afdeling advisering van Raad van State en het Adviescollege Toezicht Administratieve Lasten (ACTAL) plus kritische vragen van de Tweede Kamer en de reacties van de instellingen voor hoger onderwijs op het wetsvoorstel, gaven blijvende zorgen over taakoverlap van de Inspectie voor het Onderwijs en NVOA en de daaruit volgende stapeling van toezicht. Tegen deze achtergrond heeft het kabinet de (tijdelijke) invoering van de mogelijkheid van risicogericht onderzoek door de Inspectie heroverwogen. Daarbij speelt ook een rol dat instellingen zichtbaar grotere verantwoordelijkheid nemen, mogelijke taakoverlap en stapeling van toezicht tussen NVAO en Inspectie moet worden voorkomen en de beoordeling door de NVAO aan scherpte heeft gewonnen. Alles tegen elkaar afwegende heeft de regering afgezien van de invoering van risicogericht toezicht door de Inspectie. In de eerste nota van wijziging op deze wet (TK 2012-2013, 33472, nr. 11) is de grotere rol voor de Inspectie van het Onderwijs dan ook uit het wetsvoorstel verwijderd.

HO 5: Het accreditatiestelsel wordt verscherpt

Conclusie
De verscherping van het accreditatiestelsel heeft plaatsgevonden door betreffende wijzigingen in genoemde wet die per 1 januari 2014 in werking is getreden.

Toelichting
Over de effecten van verscherping van het accreditatiestelsel in deze wet is nog geen informatie beschikbaar. Het accreditatiestelsel is echter eind 2011 verscherpt en na twee jaar geëvalueerd. Het betreffende rapport is op 12 september 2013 aan de Tweede Kamer gepresenteerd[91]. Dit overlapt deels met de periode waarin het beleid Ambitieus leerklimaat in uitvoering is genomen. Eén van de doelen van het nieuwe accreditatiestelsel is het stimuleren van de kwaliteitscultuur op instellingsniveau. In haar begeleidende brief bij het rapport stelt de minister dat uit alle rapporten het beeld naar voren komt dat het nieuwe accreditatiestelsel goed functioneert en zich in de gewenste richting ontwikkelt: scherpere beoordelingen en meer aandacht voor de inhoud in plaats van procedures. Ook blijkt uit de verschillende rapporten dat het nieuwe stelsel de kwaliteitscultuur op instellingsniveau stimuleert. Meer specifiek blijkt uit de evaluatie dat er de laatste jaren duidelijk meer aandacht is voor kwaliteit en kwaliteitszorg en er zich geleidelijk een kwaliteitscultuur lijkt te ontwikkelen. Het nieuwe accreditatiestelsel draagt hiertoe ook bij. Zo zet de Instellingstoets kwaliteitszorg aan tot sterkere sturing op de kwaliteit van het onderwijs en kwaliteitszorg binnen de instelling en een scherpere bewaking daarvan. Eén van de onderliggende studierapporten (het ENQA-rapport) laat ook zien dat er meer nadruk is komen te liggen op het verbeteren van de kwaliteitscultuur binnen instellingen.

[91] Het nieuwe accreditatiestelsel is door verschillende organisaties geëvalueerd. Er is onderzoek verricht door de Algemene Rekenkamer, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Inspectie van het Onderwijs en door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). NVAO zelf is beoordeeld door European Association for Quality Assurance (ENQA). Op basis van de rapporten van deze organisaties is deze evaluatie opgesteld.

HO 6: Externe validatie toetsing en examinering

Conclusie
Momenteel zijn diverse pilots in uitvoering die lopen tot in 2017. Over de effectiviteit komt in 2014 (mid-term review) en eind 2017 (eindrapportage) informatie beschikbaar.

Toelichting
Externe validering van toetsen via pilots met gemeenschappelijk toetsen is één van de adviezen uit het rapport van de Commissie Bruijn. In het beleid rond Ambitieus leerklimaat is dit verder ingevuld. Doelstelling is dat aan het eind van de kabinetsperiode Rutte II bij alle HBO-opleidingen sprake is van een versterking van externe validering van toetsing en examinering. Om deze doelstelling te bereiken participeren alle hogescholen in één of meerdere pilots met gezamenlijke toetsing. Daarnaast wordt op landelijk niveau een aantal HBO brede pilots gestart. Gezamenlijke toetsing is een belangrijk instrument om de versterking van externe validering te realiseren.
Om goed in beeld te houden hoe het proces rond externe validering in den brede vordert bij de hogescholen heeft de minister met de HBO-Raad afgesproken dat in 2014 een midterm-review plaatsvindt met als doel inzichtelijk maken in hoeverre externe validering in de hogeschool is verankerd. Deze eindterm preview wordt naar verwachting eind 2014 uitgevoerd. In 2017 rapporteert de HBO-Raad vervolgens over de bereikte resultaten en geeft de raad aan hoe de hogescholen de externe validering na de pilotfase verder vorm geven.

HO 7: Aanwijzingsbevoegdheid

Conclusie
De aanwijzingsbevoegdheid van de minister is per 1 januari 2014 van kracht en tot nu toe nog niet benut in het hoger onderwijs. Op deze manier heeft de minister een extra mogelijkheid om falende bestuurders en toezichthouders te corrigeren. In deze Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs (Stb. 2013, nr. 558) is geen evaluatiebepaling opgenomen.

Toelichting
De minister krijgt in het hoger onderwijs een aanwijzingsbevoegdheid op grond van de wet Versterking kwaliteitswaarborgen. De minister kan de Raad van Toezicht van instellingen een aanwijzing geven indien sprake is van wanbeheer dat leidt tot negatieve consequenties op stelselniveau. Onder wanbeheer wordt verstaan:
1. financieel wanbeleid;
2. ongerechtvaardigde verrijking;
3. onrechtmatig handelen en
4. het in ernstige mate verwaarlozen van de zorg in de omgang met betrokkenen binnen de instelling waaronder wordt verstaan intimidatie of bedreiging van personeel of studenten.

De aanwijzingsbevoegdheid van de minister is inmiddels per 1 januari 2014 van kracht. Het belang van deze maatregel is de waarborging van een rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen en de kwaliteit van het onderwijs. Daartoe is het volgens de minister noodzakelijk de kwaliteit van bestuur en intern toezicht op instellingsniveau voortdurend kritisch te beschouwen en blijvend te verbeteren.

BIJLAGE 1: FINANCIEEL OVERZICHT – MAATREGELEN AMBITIEUS LEERKLIMAAT

Financiële paragraaf

In iedere onderwijssector zijn met de instellingen of met de sector als geheel afspraken gemaakt om de onderwijsprestaties te verbeteren. In het primair- en voortgezet onderwijs heeft dit (onder andere) geleid tot de vorming van de prestatiebox, in het middelbaar beroepsonderwijs tot de met de sector overeengekomen kwaliteitsafspraken en in het hoger onderwijs tot het maken van prestatieafspraken met de individuele instellingen. De afspraken en doelen vastgelegd in deze (deels financiële) instrumenten dragen bij aan het realiseren van een ambitieus leerklimaat.

Tabel: Prestatiebox, Kwaliteitsafspraken en Prestatieafspraken

x € 1 miljoen *Op basis van OCW begroting 2015*	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Prestatiebox PO	135	157	157	128
Prestatiebox VO	110	149	150	177
Kwaliteitsafspraken MBO	3,8	3,8	41	229
Prestatieafspraken HO		278	299	310

In de tabel hieronder een overzicht van de financiële instrumenten die daarnaast specifiek bijdragen aan het realiseren of ondersteunen van de drie hoofdlijnen die in deze beleidsdoorlichting zijn onderscheiden binnen het hoofdthema 'Ambitieus leerklimaat'.

Tabel: Specifieke maatregelen 'ambitieus leerklimaat'

x € 1 miljoen *Op basis van OCW begroting 2015*	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Opbrengstgericht werken				
PO				
Leerlingvolgsysteem (onderdeel van de prestatiebox)	18	18	20	20
Basis voor presteren (oa School aan Zet)	18,6	18,6	11,3	8,9
VO				
Leerlingvolgsysteem (onderdeel van de prestatiebox)	20	20	20	20
Ontwikkeling diagnostische tussentijdse toets	4	6	6	6
Beter Presteren (oa School aan Zet)	0	0,057	2,9	3,5
Pilotprojecten opbrengstgericht werken	0,5	0,5	0,5	0,5
Intensivering onderwijstijd				
PO				
Uitbreiding aantal plaatsen in VVE en stimuleren van schakelklassen, kopklassen en zomerscholen	70	100	100	100
MBO				
Intensiveren van mbo opleidingen		40	110	150
Verscherpte aanpak (zeer) zwakke scholen en opleidingen				
PO				
Hulpaanbod aanpak zwakke scholen via sectorraden	2	0,9	0,5	0,9
VO				
Ondersteuningsaanbod (zeer) zwakke scholen	1,3	1,3	1	

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00